

Alessandro Somma

**Dal *laissez faire* alla tecnocrazia.  
Diritto, politica ed economia negli Stati Uniti tra Otto e Novecento**

*From laissez faire to technocracy.  
Law, politics and economics in the United States  
between the nineteenth and twentieth centuries*

SOMMARIO: 1. Le promesse tradite dell'ordine proprietario e l'eccezionalismo statunitense - 2. Il sistema di fabbrica e l'organizzazione scientifica del lavoro - 3. *Due process of law* e libertà economiche nell'Età dell'oro - 4. Lo sviluppo dei police power e la promozione del *laissez faire* - 5. Lo *Sherman Act* e la lotta ai cartelli tra istanze regolatorie e tutela della concorrenza - 6. Trasporto ferroviario, controllo delle tariffe e *laissez faire* - 7. L'Era progressista tra organicismo e tutela delle libertà economiche - 8. Riforma dell'ordine proprietario e attività sindacale - 9. L'Era Lochner e le libertà economiche funzionalizzate - 10. Definire il capitalismo statunitense: organizzato o manageriale? - 11. Una democrazia commissariata dai tecnocrati - 12. Una potenza emergente tra razzismo e imperialismo.

ABSTRACT: Just like in continental Europe, also in the United States the transition from the bourgeois to the industrial society prevented labor from producing emancipation, thereby provoking a bitter social conflict. The prevailing *laissez faire* in the Golden age resulted in a threat to the survival of the proprietary order, which was faced during the Progressive Era. In that period States made use of their police power for redistributive goals in order to neutralize the social conflict. The Supreme Court did not support similar developments, opposed in the name of free market, which was affirmed in the well-known Lochner decision. Interventions were admitted only if necessary to prevent the autophagy of the market or to implement demographic policies. This paradigm will change substantially only between World War I and II.

KEYWORDS: United States, Golden age, Progressive era, Market order, Managerial capitalism, Racism, Technocracy.

### 1. *Le promesse tradite dell'ordine proprietario e l'eccezionalismo statunitense*

L'individualismo fondativo della società borghese rinviava a teorie e pratiche fortemente intrecciate con il tema dell'emancipazione. Si sviluppò quando si definirono un maturo e articolato progetto culturale, consapevolmente alternativo a quello di matrice comunitaria tipico dell'Antico regime, basato sulla combinazione tra razionalismo etico e coscienza dei propri bisogni: tra il riconoscimento della pretesa di pensare autonomamente e quella di vivere per sé. Ciò condusse a esaltare la libertà come carattere fondativo della condizione umana, presente fin dalla nascita e identificata con la titolarità di diritti proprietari. L'appropriazione di beni non richiedeva però un atto di commercio, potendo derivare dalla mera attività umana: «qualsiasi cosa» un individuo «rimuova dallo stato in cui la natura l'ha fornita e lasciata, qualsiasi cosa alla quale abbia mescolato il suo lavoro, e alla quale abbia aggiunto qualcosa di proprio, perciò stesso diviene sua proprietà»<sup>1</sup>.

Se così stavano le cose, il lavoro prima ancora della proprietà costituiva il fondamento della libertà dell'individuo: la fonte della sua emancipazione. Il lavoro era infatti un fattore di mobilità sociale perché per il suo tramite chiunque poteva divenire proprietario e in quanto tale libero. Lo era tuttavia perché veniva prestato entro la cornice di una produzione agricola e artigianale, da chi di norma possedeva gli strumenti di lavoro e poteva pertanto appropriarsi dei relativi frutti.

Del tutto diversa è invece la situazione che si determina per effetto della transizione dalla società borghese alla società industriale, nella quale la produzione mercantile è di tipo capitalistico e il lavoratore un salariato. La società industriale deve infatti combinare l'ordine proprietario con il sistema di fabbrica, ovvero con modalità di organizzazione del lavoro caratterizzate dall'uso di macchine e quindi da una spiccata irreggimentazione e gerarchizzazione<sup>2</sup>. Modalità in quanto tali inidonee a immettere nella condizione proprietaria: alla catena di montaggio i lavoratori non avrebbero conosciuto emancipazione alcuna, e lo stesso sarebbe accaduto ai loro discendenti. Insomma, la società industriale presuppone e alimenta una «schematizzazione coercitiva dell'esistenza»<sup>3</sup>, incapace di produrre mobilità sociale e da questo punto di vista

---

<sup>1</sup> J. Locke, *Il secondo trattato sul governo* (1690), Milano 1998, p. 97 (n. 27).

<sup>2</sup> Ad es. S. Simitis, *The Case of the Employment Relationship*, in W. Steinmetz (cur.), *Private Law and Social Inequality in the Industrial Age. Comparing Legal Cultures in Britain, France, Germany and the United States*, Oxford e New York 2000, p. 193 s.

<sup>3</sup> M. Weber, *Economia e società* (1922), vol. 3, Torino 2000, p. 85 s.

rivelatasi «un catastrofico insuccesso»<sup>4</sup>: alla polarizzazione dettata dall'appartenenza di ceto aveva sostituito quella di classe<sup>5</sup>, ovvero la divisione tra proprietari e non proprietari.

Queste trasformazioni epocali produssero una notevole conflittualità, imponendo di rivedere un assunto di fondo che nella società borghese era funzionale a cancellare i corpi intermedi di matrice feudale: quello per cui l'individuo deve trovarsi solo di fronte allo Stato. La società industriale ha infatti bisogno di riscoprire la dimensione collettiva, se non altro per disciplinarla e irreggimentarla, ovvero per sterilizzare il conflitto di classe e impedirgli di produrre il rovesciamento dell'ordine proprietario. A questo risultato mirava del resto la parte del nascente movimento operaio che si richiama al socialismo.

Proprio per prevenire un simile esito si sono sviluppate diverse correnti di pensiero, tutte volte a recuperare una visione olistica dell'ordine proprietario e in ultima analisi a realizzare, in luogo del conflitto, la cooperazione tra le classi. Nasce con questa finalità la dottrina sociale della Chiesa cattolica, che per un verso biasima il socialismo interessato solo ad alimentare «nei poveri l'odio ai ricchi», ma per un altro stigmatizza la «cupidigia dei padroni» e la «sfrenata concorrenza» tipiche del capitalismo, e promuove in loro vece la nascita di «istituzioni ordinate a porgere opportuni soccorsi ai bisognosi e ad avvicinare ed unire le due classi tra loro»<sup>6</sup>. Dello stesso periodo sono poi le riflessioni dei solidaristi, fautori di una «associazione di azioni individuali» nella misura necessaria e sufficiente a «mantenere l'individuo in uno stato di durevole prosperità e sicurezza»<sup>7</sup>. Mentre i funzionalisti riconoscono spazi entro cui «sviluppare la propria individualità» solo se l'esercizio del relativo potere assolve nel contempo al dovere di contribuire all'equilibrio tra le diverse componenti dell'organismo sociale<sup>8</sup>.

Per un certo periodo si è ritenuto che gli Stati Uniti non avessero bisogno di sterilizzare i conflitti prodotti dallo sviluppo dell'ordine proprietario indotto dall'affermazione del sistema di fabbrica: che lì si potesse sviluppare la cooperazione tra le classi richiesta da una esasperata divisione del lavoro<sup>9</sup>. A questo avrebbe infatti portato la peculiare situazione in cui versava il Paese: una democrazia avanzata nella quale la mobilità sociale era una concreta e diffusa

<sup>4</sup> A. Rüstow, *Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus*, 2. ed. (1950), Marburg 2001, p. 1.

<sup>5</sup> Ad es. O. Brunner, *Storia sociale dell'Europa nel Medioevo* (1978), Bologna 1988, p. 38 ss.

<sup>6</sup> *Enciclica Rerum novarum*, 15 maggio 1891 (n. 2).

<sup>7</sup> L. Bourgeois, *Solidarité*, 3. ed., Paris 1902, p. 61 s.

<sup>8</sup> L. Duguit, *Les transformations générales du droit privé* (1911), 2. ed., Paris 1920, pp. 26 s. e 37.

<sup>9</sup> A. Dewerpe, *Il sistema di fabbrica e il mondo del lavoro*, in V. Castronovo (cur.), *Storia dell'economia mondiale*, vol. 3, Roma e Bari 1998, p. 199.

possibilità, e una terra ricca di risorse e spazio sufficiente ad assecondare crescita ed espansione<sup>10</sup>. Di qui le caratteristiche della classe operaia d'oltreoceano, quasi un'antropologia, così diversa da quella europea e in ultima analisi impermeabile allo scontro di classe: per essa «libertà e uguaglianza (non solo in senso politico-formale ma anche sociale e materiale) non sono concetti vuoti, vaghe aspirazioni, come per il proletariato europeo, ma in buona parte realtà compiute»<sup>11</sup>.

Simili ricostruzioni non trovavano però significativi riscontri nelle vicende che caratterizzarono la storia statunitense, da cui si ricava come l'ordine economico plasmato dalla rivoluzione industriale sia stato in verità un catalizzatore di profonde contraddizioni e conflitti. I lavoratori bianchi nati nel Nuovo continente potevano forse condurre esistenze dignitose, e anche per questo operare per essere inclusi nell'ordine proprietario piuttosto che per rovesciarlo, ma lo stesso non poteva dirsi dei lavoratori immigrati e tantomeno dei lavoratori di colore. Gli immigrati, riconosciuti come il motore primo della crescita economica statunitense<sup>12</sup>, svolgevano i lavori più umili e pericolosi, ricevevano salari miseri e occupavano le zone della città più affollate e malsane. E venivano visti con sospetto e ostilità perché ritenuti responsabili di una sorta di imbastardimento della società statunitense, sempre più insidiata da culture incompatibili con il suo stile di vita e con il credo religioso in cui si riconosceva: il protestantesimo, la cui difesa ispirava tra l'altro diffuse pulsioni antisemite<sup>13</sup>. Quanto alle persone di colore, è noto che la guerra di secessione non aveva certo migliorato le loro condizioni<sup>14</sup>, tutt'ora valutabili alla stregua di un razzismo strisciante.

La situazione si aggravò quando «le inevitabili conseguenze del sistema capitalistico» cessarono di essere impedito dall'esaurimento delle terre da occupare a ovest. A ben vedere la vita nel *far west* era particolarmente dura e finì per beneficiare i grandi possidenti terrieri a scapito di una crescente schiera di salariati condannati a vivere in condizioni non di rado miserabili<sup>15</sup>, oltre che al prezzo dello sterminio dei nativi<sup>16</sup>. Ciò nonostante la colonizzazione del lontano ovest ha per un certo tempo rappresentato «la grande valvola di sicurezza contro il sorgere di una classe permanente di proletari ha cessato praticamente di

<sup>10</sup> Cfr. A. Testi, *Il secolo degli Stati Uniti*, Bologna 2008, p. 15 s.

<sup>11</sup> W. Sombart, *Perché negli Stati Uniti non c'è il socialismo?* (1906), Milano 2006, p. 137 s.

<sup>12</sup> P. Leon, *Storia economica e sociale del mondo*, vol. 4 (1978), Roma e Bari 1980, p. 230 ss.

<sup>13</sup> Ad es. M.A. Jones, *Storia degli Stati Uniti d'America. Dalle prime colonie inglesi ai giorni nostri*, 2. ed. (1995), Milano 2011, p. 289 ss.

<sup>14</sup> Per tutti D. Blackmon, *Slavery by Another Name: The Re-Enslavement of Black Americans from the Civil War to World War II*, New York NY 2008.

<sup>15</sup> O. Bergamini, *Storia degli Stati Uniti*, 7. ed., Roma e Bari 2021, p. 108.

<sup>16</sup> Ad es. H. Zinn, *Storia del popolo americano* (2003), Milano 2010, p. 92 ss.

funzionare». E il suo venire meno ha incentivato lo sviluppo di un movimento operaio alla ricerca di una difficile solidarietà tra «salariati americani di nascita» e «immigrati»<sup>17</sup>.

A questa situazione ha indubbiamente contribuito la Grande depressione che colpì Europa e Nuovo mondo per oltre un ventennio a partire dal 1873: quando l'incremento della produzione agricola e industriale riconducibile al progresso tecnologico e all'affacciarsi di nuovi Paesi industrializzati sui mercati mondiali non venne accompagnato da un aumento della domanda di beni e servizi, del resto mortificata dalla riduzione dei salari<sup>18</sup>. Il tutto con conseguenze drammatiche sul mercato del lavoro, alla base di un generalizzato impoverimento e di una esplosione della conflittualità sociale, sfociata in scontri dirompenti come lo sciopero delle ferrovie del 1877: il primo di rilevanza federale, la cui repressione affidata all'esercito provocò un centinaio di morti<sup>19</sup>.

Non fu questo un caso isolato, dal momento che le relazioni industriali nel Nuovo mondo erano complessivamente più aspre di quelle cui si era abituati nel Vecchio continente<sup>20</sup>. Tanto da far apparire il conflitto tra capitale e lavoro sviluppatosi oltreoceano come il punto di riferimento per alcune tra le principali istanze del movimento operaio a livello mondiale. Si pensi a titolo esemplificativo alle lotte per il riconoscimento della giornata lavorativa di otto ore, a cui si ispira la Festa dei lavoratori che ricorda lo sciopero generale del 1. maggio 1886: data scelta dai sindacati come termine ultimo per vedere riconosciute le loro pretese su tutto il territorio federale.

## 2. Il sistema di fabbrica e l'organizzazione scientifica del lavoro

Se il sistema capitalistico si era rivelato una fonte di drammatici conflitti, non era solo per il venir meno di quanto li aveva inizialmente neutralizzati: in particolare la disponibilità di terre libere. A questo risultato contribuivano in modo determinante le caratteristiche della produzione di massa, che per un verso rendeva accessibili ai più beni un tempo riservati a una cerchia ristretta di consumatori, ma per un altro ricorreva a tecniche concepite per massimizzare la differenza tra il valore delle merci e la remunerazione del lavoro. E gli Stati Uniti

---

<sup>17</sup> F. Engels, *Il movimento operaio in America*, in «Rivista italiana del socialismo», 2, 1887, p. 244 ss.

<sup>18</sup> Cfr. M. Beaud, *Storia del capitalismo. Dal Rinascimento alla New Economy* (2000), Milano 2004, p. 157 ss.

<sup>19</sup> Ad es. M. Debouzy, *Il capitalismo selvaggio negli Stati Uniti* (1991), Bologna 2002, p. 57 ss.

<sup>20</sup> Per tutti G. Borgognone, *Storia degli Stati Uniti. La democrazia americana dalla fondazione all'era globale*, 6. ed., Milano 2021, p. 111.

furono il banco di prova per lo sviluppo di quelle tecniche, applicate innanzi tutto al sistema di fabbrica e dunque alla catena di montaggio. Si deve al loro impiego diffuso, se in tempi relativamente brevi un Paese a economia agricola e artigiana, fondata su una limitata divisione del lavoro, ha potuto trasformarsi velocemente in Paese a economia industriale, collegata a una accentuata specializzazione del lavoro<sup>21</sup>.

La catena di montaggio venne concepita fin dall'Ottocento nell'ambito della produzione militare, ma è solo con Henry Ford a partire dagli anni dieci del Novecento che la ricerca dell'efficienza produttiva interessò la produzione civile. Il tutto combinando automazione e organizzazione scientifica del lavoro, indispensabile tra l'altro a coinvolgere nella produzione la massa degli immigrati poco istruiti e sovente incapaci di comprendere la lingua, ovvero a impiegare e sfruttare su larga scala manodopera poco o per nulla qualificata e dunque a basso costo.

L'organizzazione scientifica del lavoro fu esplicitamente sviluppata come una modalità attraverso cui rendere l'ordine proprietario capace di incrementare la produzione e la redistribuzione della ricchezza nell'ambito di una «sistematica cooperazione» tra capitale e lavoro. Lo afferma esplicitamente Frederick Taylor, l'ingegnere che alla locuzione ha dedicato numerose riflessioni al principio del Novecento, indicandola come lo strumento attraverso cui massimizzare la produttività per poi «assicurare il massimo di prosperità tanto all'imprenditore che all'operaio»<sup>22</sup>.

Gli studiosi usano distinguere tra taylorismo e fordismo: il primo ispirato da ideali comunitari e il secondo volto al solo incremento produttivo. Entrambi sono peraltro disinteressati al profilo dell'emancipazione individuale e sociale: anche il comunitarismo cui rinvia il taylorismo punta alla sterilizzazione dei conflitti prodotti dal funzionamento della concorrenza, possibile in quanto l'aumento della produzione riconducibile all'organizzazione scientifica del lavoro alimenta l'armonia sociale<sup>23</sup>. E così facendo diventa l'alibi per ridurre il lavoratore ad appendice della macchina, al servizio delle linee di montaggio di cui deve assicurare l'efficienza, per ottenere in cambio il salario necessario e sufficiente a divenire il consumatore dei beni partoriti dalla catena di montaggio.

Complice la catena di montaggio, l'ordine proprietario si era dunque trasformato in un presidio della menzionata schematizzazione coercitiva dell'esistenza, determinando il suo fallimento in quanto motore di emancipazione. Di qui la

---

<sup>21</sup> Cfr. P. Di Nicola, *Questioni di fondo*, in Id. (cur.), *Da Taylor a Ford. Appunti per lo studio del scientific management e della catena di montaggio*, Roma 2005, p. 13 ss.

<sup>22</sup> F.W. Taylor, *L'organizzazione scientifica del lavoro* (1911), Milano 2013, p. 119 ss.

<sup>23</sup> Ad es. G. Borgognone, *Storia degli Stati Uniti*, cit., p. 106.

necessità che il diritto si misurasse con la sfera economica elaborando un approccio diverso da quello prevalente all'epoca in cui si edificò l'ordine proprietario: quando, per impedire la divisione della società in ceti in quanto fondamento dell'Antico regime, ai consociati si doveva assicurare la sola parità in senso formale. Così facendo si occultava ma non si impediva certo la divisione della società in classi: si sacrificava l'uguaglianza sull'altare della libertà economica, rendendo la seconda fonte di insopportabili compressioni della prima.

Proprio questa era però l'attitudine prevalente durante l'epoca detta Età dell'oro, dal titolo di un celebre romanzo che ne ha tratteggiato in modo crudo i caratteri principali<sup>24</sup>, compresa tra la presidenza di Ulysses Grant (1869-1877) e quella di William McKinley (1897-1901). Gli anni che separano la fine della Guerra di secessione dalla fine dell'Ottocento sono invero caratterizzati da una impetuosa crescita economica, alimentata dal *laissez faire* e dunque perseguita in modo disinvolto. Complice anche il clima di speculazione e corruzione, responsabile di un aggravamento delle diseguaglianze e quindi fonte di conflitti sociali sempre più aspri e diffusi<sup>25</sup>.

### 3. Due process of law e libertà economiche nell'Età dell'oro

La Costituzione statunitense nella sua formulazione originaria, ovvero nella versione del 1787, non fornisce particolari indicazioni circa l'ordine economico cui aspira. È del resto un testo incentrato sull'assetto istituzionale del livello federale, concepito per fornire indicazioni sulla divisione e i rapporti fra i tre poteri, e tra questo e il livello statale. In tale prospettiva l'articolato si limita a prendere in considerazione la libertà contrattuale in quanto valore potenzialmente minacciato dai pubblici poteri, vietando innanzi tutto agli Stati di approvare «leggi che derogano alle obbligazioni derivanti da contratto» (art. 1 sez. 10): una disposizione destinata a prevenire interventi come quelli che caratterizzarono gli anni ottanta del Settecento, quando una grave crisi economica ispirò l'approvazione di provvedimenti volti ad alleviare la condizione dei debitori<sup>26</sup>.

Più carichi di implicazioni i riferimenti contenuti nelle disposizioni dedicate ai diritti fondamentali e dunque negli emendamenti alla Costituzione, in particolare nel V e nel XIV.

<sup>24</sup> M. Twain e C.D. Warner, *The Gilded Age: A Tale of Today*, Hartford Ct 1873.

<sup>25</sup> Per tutti M. Debouzy, *Il capitalismo selvaggio negli Stati Uniti*, cit., p. 107 ss.

<sup>26</sup> Ad es. H. Shepherd e B.D. Sher, *An Introduction to Freedom of Contract. Cases and Materials*, New York NY 1960, p. 568.

Il V emendamento fa parte del *bill of rights*, ovvero del complesso dei dieci formulati nel 1789 per meglio delimitare le prerogative della federazione e tutelare invece quelle degli Stati. Stabilisce infatti che a livello federale nessuno potrà essere privato «della libertà o della proprietà se non in seguito a *due process of law*»: celeberrima espressione identificativa dell'esperienza statunitense<sup>27</sup>, solo parzialmente traducibile con «giusto processo» perché ha una valenza sostanziale e non meramente procedurale. Non concerne cioè le sole modalità con cui i diritti fondamentali sono tutelati dalle corti, ovvero la richiesta di un processo equo e imparziale (*procedural due process*), bensì anche e soprattutto l'indicazione per cui i diritti fondamentali vanno messi al riparo dalle ingerenze del potere legislativo e del potere esecutivo: vale a dire oltre l'aspetto procedurale e a prescindere dalla loro esplicita previsione nel testo costituzionale (*substantive due process*)<sup>28</sup>.

Il XIV emendamento è stato invece adottato nel 1868, alla conclusione della Guerra di secessione, e concepito in particolare per porre fine alla discriminazione razziale. Per impedire agli Stati segregazionisti di proseguire nelle loro politiche di mortificazione dei neri, si precisò che «tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti e sottoposte alla relativa giurisdizione sono cittadine degli Stati Uniti», e si formulò la «clausola di uguale protezione» (*equal protection clause*): «nessuno Stato farà o metterà in esecuzione una qualsiasi legge che limiti i privilegi o le immunità dei cittadini degli Stati Uniti». Per il resto, il XIV emendamento riprende il tenore del 5. per riferirlo al livello statale: anche qui non vi potranno essere privazioni «della libertà o della proprietà se non in seguito a *due process of law*».

Il riferimento al giusto processo sostanziale costituirà un fondamentale punto di riferimento per consentire lo sviluppo di un ordine economico messo al riparo dall'ordine politico, ovvero incentrato sul *laissez faire*. Questo avverrà però soprattutto a partire dai primi del Novecento con il fondamentale contributo della Corte suprema: lo vedremo fra breve. Nell'Età dell'oro, quando pure ci si richiamava al *laissez faire* in termini più netti rispetto ai decenni successivi, la conformazione dell'ordine economico da parte dell'ordine politico non era invece un fatto inconsueto, come si ricava considerando il ricorso ai cosiddetti poteri di polizia (*police power*).

<sup>27</sup> Fra i tanti U. Mattei, *Common law. Il diritto anglo-americano*, in *Trattato Sacco di diritto comparato*, Torino 1992, p. 150 ss.

<sup>28</sup> L'ammissibilità del *substantive due process* è tutt'ora controversa: per tutti R.C. Williams, *The One and Only Substantive Due Process Clause*, in «Yale Law Journal», 120, 2010, p. 408 ss.



Questi poteri non hanno contorni definiti in quanto concernono l'esercizio della sovranità in quanto tale<sup>29</sup>, risentendo così delle concezioni di volta in volta fondative della relazione tra sfera politica e sfera economica. Se ne parla già nell'Inghilterra del 14. secolo, con riferimento ai provvedimenti destinati a perseguire un non meglio definito interesse generale: ad esempio quelli che all'epoca della peste nera avevano inteso fronteggiare la penuria di braccia vietando ai datori di lavoro di concedere aumenti salariali, e ai lavoratori di muoversi alla ricerca di migliori condizioni economiche<sup>30</sup>. Quando il potere di polizia sbarca nel Nuovo mondo, lo fa però con una un'attitudine decisamente più rispettosa della sfera privata. Siamo del resto all'epoca in cui la relazione tra ordine politico e ordine economico era informata alla massima, di sapore kantiano, per cui la libertà individuale poteva conoscere il solo limite della libertà altrui<sup>31</sup>.

Ciò nonostante, la Corte suprema omette inizialmente di pronunciarsi sulla costituzionalità dell'esercizio dei poteri di polizia, finendo così per legittimare la compressione delle libertà economiche. Esempio da questo punto di vista una celebre decisione su un provvedimento della Louisiana con cui si era imposto di concentrare nella città di New Orleans la macellazione degli animali. Il provvedimento intendeva agevolare il controllo sanitario sulla carne destinata all'alimentazione, ma finiva anche per creare un monopolio di fatto sul quale i giudici federali evitarono tuttavia di pronunciarsi. Il tutto in omaggio a una lettura riduttiva della portata attribuita al XIV emendamento: i privilegi e le immunità da tutelare sono quelli connessi con la cittadinanza dell'unione e non anche quelli previsti a livello statale<sup>32</sup>. Il che equivaleva a dire che il livello federale non si occupa della conformazione dell'ordine economico eventualmente disposta dal legislatore statale.

Certo, i compiti che si reputava dovessero spettare ai pubblici poteri finivano per essere esorbitanti rispetto a quelli cui rinvia il formale rispetto della massima kantiana, così sintetizzati dalla Corte suprema nel 1885: «promuovere la salute, la pace, la morale, l'educazione e il buon ordine delle persone» e «legiferare in modo tale da incrementare le industrie dello Stato, sviluppare le sue risorse e contribuire alla sua ricchezza e prosperità». La stessa Corte chiariva tuttavia che

---

<sup>29</sup> Ad es. W. Wheeler Cook, *What is the Police Power?*, in «Columbia Law Review», 7, 1907, p. 322 ss.

<sup>30</sup> Cfr. S. Cohn, *After the Black Death. Labour Legislation and Attitudes Towards Labour in Late-Medieval Western Europe*, in «Economic History Review», 60, 2007, p. 457 ss.

<sup>31</sup> Ad es. V. Harper, *Due Process of Law in State Labor Legislation*, in «Michigan Law Review», 26, 1928, p. 603 ss.

<sup>32</sup> *Slaughterhouse Cases*, 83 U.S. 36 (1872).

se anche si riconosceva la tensione dei pubblici poteri verso «il bene comune», non si sarebbe in tal modo avallata una «legislazione di classe», ovvero «che discrimina gli uni e favorisce gli altri», la quale non sarebbe compatibile con il pieno rispetto del *due process of law*<sup>33</sup>.

Le cose erano però destinate a mutare rapidamente per l'ampliamento dei compiti che si reputava dovessero spettare ai pubblici poteri, e a monte per l'estrema instabilità del concetto di bene comune: per quanto si fossero definiti i suoi contorni, essi sarebbero rimasti massimamente sfumati.

#### 4. *Lo sviluppo dei police power e la promozione del laissez faire*

Detto questo, il senso dei riferimenti ai poteri di polizia era destinato a mutare rapidamente: avrebbe assunto sempre più i contorni cui rinviava la «scienza di polizia» (*Policewissenschaft*), elaborata in area tedesca tra la metà del 17. e la metà del 18. secolo<sup>34</sup>. Lì i poteri di polizia avevano cessato di riguardare il solo mantenimento della pace e della sicurezza, per ricomprendere quanto si potrebbe definire in termini di polizia economica: l'insieme delle misure destinate ad alimentare l'industria e il commercio, quindi la ricchezza dei privati e di riflesso la ricchezza pubblica<sup>35</sup>.

Anche negli Stati Uniti, alle prese con lo sviluppo della società industriale, i poteri di polizia finirono per essere utilizzati al fine di disciplinare i più disparati aspetti della vita dei consociati. Si va dalle disposizioni che prescrivevano l'installazione di scale antincendio negli alberghi o nei teatri, a quelle concernenti il controllo e la manutenzione delle caldaie, passando per quelle volte a promuovere la sicurezza nei trasporti ferroviari e fluviali. Numerosi furono poi gli interventi destinati a disciplinare le attività lavorative nei settori più problematici dal punto di vista della sicurezza, nella manifattura e soprattutto in ambito minerario. Di qui un ampio catalogo di disposizioni, ad esempio quelle concernenti il puntellamento di pareti pericolose, la realizzazione di impianti per assicurare la salubrità dell'aria, le caratteristiche tecniche dei dispositivi utilizzati per consentire l'accesso al sottosuolo<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> *Barber v. Connolly*, 113 U.S. 27 (1885), p. 31 s.

<sup>34</sup> Il collegamento viene colto da B.J. Ramage, *Social Progress and the Police Power of a State*, in «*American Law Review*», 36, 1902, p. 685 s.

<sup>35</sup> Per tutti M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, vol. 1, München 1988, p. 372 ss. e vol. 2, München, 1992, p. 243 ss.

<sup>36</sup> Ad es. T.R. Powell, *The Police Power in American Constitutional Law*, in «*Journal of Comparative Legislation and International Law*», 1, 1919, p. 160 ss.

Di qui anche le indicazioni concernenti il contenuto del contratto di lavoro, inclusa la durata della giornata lavorativa o l'esclusione di donne e bambini dallo svolgimento di attività particolarmente usuranti<sup>37</sup>. Questi aspetti della relazione tra capitale e lavoro erano particolarmente problematici, e furono invero all'origine di controversie particolarmente aspre. Il tutto alla base di pronunce significative della Corte suprema, con orientamenti non sempre in linea con quanto abbiamo visto essere la cifra dell'Età dell'oro: la difesa di un ordine economico incentrato sul *laissez faire*.

Esemplificativo un provvedimento dello Utah che limitava a otto ore la giornata lavorativa nelle miniere e nelle fonderie, e che costituì oggetto di una pronuncia della Corte suprema sul finire dell'Ottocento. In quell'occasione si disse che l'interesse statale a limitare la libera determinazione del contenuto della relazione lavorativa ben poteva reggersi sulla rilevanza pubblica della salute dei lavoratori. La compatibilità della misura con il XIV emendamento era però riconosciuta ai soli interventi conformativi non etichettabili come provvedimenti di classe: la si doveva negare qualora il limite alla giornata lavorativa fosse stato generalizzato<sup>38</sup>, ovvero se si fosse accolta la richiesta del movimento sindacale che sappiamo essere stata avanzata fin dagli anni ottanta dell'Ottocento.

La pronuncia è particolarmente significativa in quanto affronta il tema della disparità tra lavoratori e datori di lavoro, con riflessioni in linea con quelle svolte da chi promuove l'uguaglianza sostanziale. Si dice infatti che i lavoratori «sono spesso indotti dal timore di essere licenziati a conformarsi a regole che in base al loro legittimo giudizio sono considerate dannose per la salute»: che «i padroni stabiliscono le regole e i lavoratori sono praticamente costretti a rispettarle». Di qui l'opportunità di un intervento perequativo del legislatore, chiamato a rimuovere gli ostacoli alla realizzazione della parità<sup>39</sup>: un intervento volto a promuovere l'emancipazione della parte debole del rapporto bilanciando la sua condizione con la forza giuridica, e non anche a realizzare finalità di sistema o comunque di matrice organicista.

Vedremo che queste ultime finiranno però per prevalere nella valutazione circa l'opportunità dell'intervento perequativo, il quale sarà ammesso nella misura in cui promuove lo sviluppo dell'ordine proprietario, ovvero nell'ambito di un sistema di diritti funzionalizzati e dunque di tipo olistico: in particolare se consente di neutralizzare il conflitto sociale e presidiare così il funzionamento

---

<sup>37</sup> Per tutti R.F. Sturgis, *Demands of Labor and the Fourteenth Amendment*, in «The American Law Review», July-August 1907, p. 31 ss. e S.J. Wettrick, *The Police Power in Its Application to the Regulation and Limitation of Hours of Labor*, in «The Green Bag», 21, 1909, p. 375 ss.

<sup>38</sup> *Holden v. Hardy*, 169 U.S. 366 (1898), pp. 391 s. e 395.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

del principio di concorrenza. Del resto la decisione appena richiamata è stata da alcuni celebrata in quanto ha condotto finalmente a intendere la libertà come garanzia di «pari opportunità»<sup>40</sup>, ma avversata dai più in quanto pericoloso attentato alla democrazia e alla sovranità popolare.

Il tutto in linea con una decisione resa dalla Corte suprema solo un anno prima di quella concernente i lavoratori delle miniere e delle fonderie dello Utah, relativa a un provvedimento della Louisiana con cui si vietava alle imprese di assicurazioni marittime di operare in assenza di un legale rappresentante radicato nello Stato. Il provvedimento intendeva prevenire frodi, ma è stato ritenuto incostituzionale dai Giudici federali nella prima pronuncia che eleva il XIV emendamento a baluardo delle libertà economiche: nello specifico del diritto dell'individuo «di vivere e lavorare dove vuole, di procurarsi il sostentamento con ogni attività conforme alla legge, di esercitare ogni professione»<sup>41</sup>.

Proprio questa decisione viene considerata alla base di un orientamento giurisprudenziale che prende corpo al principio del Novecento, quando la Corte suprema si erge a paladina del *laissez faire* e inaugura l'epoca detta Era Lochner<sup>42</sup>: sul punto torneremo fra breve.

##### 5. Lo Sherman Act e la lotta ai cartelli tra istanze regolatorie e tutela della concorrenza

A ben vedere, tra il V e il XIV emendamento vi è una differenza ulteriore rispetto a quella concernente l'ambito territoriale di riferimento. Il secondo riferisce la tutela alla «persona» e non semplicemente al «cittadino», secondo alcuni per offrire un ombrello protettivo ai contraenti insidiati dall'attività dei pubblici poteri, anche e soprattutto se si tratta di imprese. Il tutto forzando il fine ultimo della disposizione, che come sappiamo intendeva promuovere il riconoscimento dei diritti civili in capo ai neri liberati dalla loro condizione di schiavitù e non certo ampliare lo spazio di manovra assicurato agli operatori del mercato<sup>43</sup>.

In effetti una forte compressione della libertà contrattuale derivava, allora come ora, più dai poteri privati che non dai poteri pubblici: dalla attività delle

---

<sup>40</sup> G.W. Alger, *The Law and Industrial Inequality*, in «The Brief», 7. 1907, p. 3.

<sup>41</sup> *Allgeyer v. Louisiana*, 165 U.S. 578 (1897), p. 589.

<sup>42</sup> R. Casella, *La liberty of contract nella giurisprudenza della Corte suprema tra XIX e XX secolo: la tutela del lavoro subordinato e delle attività sindacali*, in S. Volterra (cur.), *Corte suprema e assetti sociali negli Stati Uniti d'America (1874-1910)*, Torino 2003, p. 272 ss.

<sup>43</sup> Cfr. H.J. Graham, *The "Conspiracy Theory" of the Fourteenth Amendment*, in «Yale Law Journal», 47, 1937-38, pp. 371 ss. e 48, 1938-39, p. 171 ss.

imprese, che finivano per «usare i contratti come arma nel conflitto industriale»<sup>44</sup>. Ciò si verificava soprattutto se quelle imprese erano coalizzate in cartelli, secondo una prassi molto diffusa che sul finire dell'Ottocento aveva dato vita ad alcuni tra i più potenti e noti monopoli nella storia economica mondiale, responsabili di inediti concentrazioni nell'industria e nei trasporti. Il tutto per sottrarre alla concorrenza vicende quali le condizioni di vendita dei beni e il loro prezzo, con effetti nefasti per i consumatori e soprattutto i lavoratori, oltre che per l'ordine politico: le concentrazioni alimentavano un sistema di diffuso lobbismo sui pubblici poteri, all'origine di un penetrante sistema corruttivo<sup>45</sup>.

Detto questo, occorre riconoscere che le pratiche limitative della concorrenza non erano necessariamente in contrasto con i principi fondativi di un ordine economico incentrato sul *laissez faire*, se non altro in quanto si poteva considerarle un esercizio della libertà contrattuale. A rigore questa comprendeva invero la scelta se vincolarsi o meno ad applicare determinati prezzi o condizioni alla vendita dei beni prodotti o dei servizi erogati, e del resto una simile impostazione era all'epoca avallata nel Paese ritenuto la culla dell'antitrust europeo: la Germania di Weimar<sup>46</sup>. Tuttavia la società industriale non intendeva promuovere i diritti individuali, come invece la società borghese nella quale il coordinamento delle condotte dei singoli operatori economici era affidato alla mitica mano invisibile. Si richiedeva ora la presenza della mano visibile dei pubblici poteri, chiamati a tutelare l'ordine di mercato eretto a sistema, in funzione del quale occorreva che gli operatori non perseguissero strategie individuali, e in particolare che non fuggissero dalla concorrenza: strumento attraverso cui si ottiene una produzione di beni diversificata, che i consumatori sono poi chiamati a selezionare, anche loro assolvendo così ai compiti di sistema.

I diritti erano insomma tutelati nella misura in cui non pregiudicavano l'attribuzione ai consociati, o meglio la delegazione a questi ultimi, di veri e propri compiti di sistema: erano cioè funzionalizzati. Di qui la lotta ai cartelli, che ben può essere ritenuta costitutiva dell'identità statunitense, essendo il contrasto dei monopoli all'origine di un episodio introduttivo della Rivoluzione americana come il celeberrimo Boston Tea Party<sup>47</sup>: quando, per protestare contro un provvedimento sul prezzo del tè che premiava la Compagnia delle Indie a scapito dei mercanti del Nuovo mondo, il carico delle navi ancorate nel porto della futura capitale del Massachusetts venne gettato in mare. Il ricorso ai cartelli

---

<sup>44</sup> F. Kessler e M.P. Sharp, *Cases and Materials on Contracts*, New York NY 1953, p. 8.

<sup>45</sup> Per tutti C.P. Rogers III, *A Concise History of Corporate Mergers and the Antitrust Laws in the United States*, in «National Law School of India Review», 24, 2013, p. 10 ss.

<sup>46</sup> Reichsgericht 4 febbraio 1897.

<sup>47</sup> Cfr. T. Wu, *La maledizione dei giganti* (2020), Bologna 2021, p. 55 ss.

indicava del resto un costume che si sarebbe diffuso fino a divenire un tratto caratterizzante l'ordine economico oltreoceano. Nel corso dell'Età dell'oro si formarono invero monopoli in tutti i principali settori, dagli idrocarburi al tabacco e dall'acciaio allo zucchero, passando ovviamente per le ferrovie: il settore nel quale le imprese operano in situazione di monopolio naturale, non a caso interessato dai primi cartelli di un certo peso e impatto<sup>48</sup>.

Inizialmente i cartelli statunitensi erano organizzati in forma di *trust*: coalizioni cui le imprese di un medesimo comparto conferivano le loro azioni in cambio di certificati (*trust certificate*), affinché fossero dirette in modo coordinato da parte di un comitato di fiduciari (*board of trustees*). A questo venivano destinati gli utili di ciascuna impresa partecipante alla coalizione, per poi essere redistribuiti in modo proporzionale al conferimento<sup>49</sup>.

Alcuni reputavano il sistema dei cartelli un meccanismo preposto alla selezione degli operatori del mercato più efficienti, peraltro inevitabile alla luce di una tendenza alla concentrazione oramai prevalente, in qualche modo riconducibile allo schema del capitalismo organizzato: concetto a cui ci dedicheremo più avanti. Per questo occorreva disciplinare piuttosto che reprimere la tendenza, in modo tale da renderla una modalità con cui incrementare la qualità della produzione, abbattere il prezzo finale per i consumatori e persino tutelare i lavoratori. Non furono però queste le finalità che vennero identificate come principale movente per la costituzione delle coalizioni, come chiarito in modo esemplare da una decisione della Corte suprema di New York resa sul finire degli anni ottanta dell'Ottocento: dedicata al potente cartello dei produttori di zucchero denominato Sugar Refineries Company, colpito in quanto pratica limitativa della concorrenza<sup>50</sup>.

Per aggirare un simile pronunciamento i cartelli assunsero l'aspetto delle *holding*, ovvero delle società controllanti le società attive in un medesimo settore. Di qui la scelta di colpire le concentrazioni in genere attraverso provvedimenti di portata generale in singoli Stati, e soprattutto a livello federale con lo *Sherman Act* del 1890: dal nome del senatore che lo concepì<sup>51</sup>. Questa legge ha voluto colpire le concentrazioni di potere economico risultanti da accordi, così come i comportamenti unilaterali volti a formare monopoli. Più precisamente ha

---

<sup>48</sup> Per tutti R. Dalla Volta, *Le coalizioni industriali*, in «Giornale degli economisti», 15, 1889, p. 212 ss.

<sup>49</sup> R. Dalla Volta, *Una inchiesta sui trusts negli Stati Uniti d'America*, in «Giornale degli economisti», 26, 1900, p. 484 ss.

<sup>50</sup> *People v. North River Sugar Refining Co.*, 27 N.Y. St. Rep. 282 (1889), p. 282.

<sup>51</sup> Ad es. L. Boisot Jr., *The Legality of Trust Combinations*, in «American Law Register», 39, 1891, p. 751 ss.

dichiarato illegale «ogni contratto o intesa sotto forma di *trust* o in qualsiasi altra forma, ogni cospirazione che tenda a limitare gli scambi o il commercio tra gli Stati o con le altre nazioni» (sect. 1). Ha quindi colpito la condotta di chi conclude simili contratti o prende parte a simili cospirazioni, e più in generale la condotta di chiunque «monopolizzi o tenti di monopolizzare o di concludere un'intesa o di cospirare con altra persona o persone per monopolizzare il commercio tra gli Stati o con le altre nazioni» (sect. 2).

Il provvedimento intendeva accordare un'ampia protezione al «libero gioco della competizione», intralciando il quale si «sottraggono al Paese i servizi di una pluralità di operatori del mercato»<sup>52</sup>. Ma non era chiaro se volesse farlo colpendo qualsiasi accordo limitativo della concorrenza, oppure unicamente quelli considerati «irragionevoli». Solo questi ultimi erano tradizionalmente colpiti dalla *common law*, ed era diffusa l'opinione secondo cui lo *Sherman Act* dovesse estendere un simile orientamento al livello federale, ma non anche innovarlo o comunque alterarne i fondamenti.

Questo approccio ha inizialmente caratterizzato l'operato delle corti, restie ad applicare il provvedimento: sia perché la causa necessitava di un impulso del governo federale e questo era decisamente incline all'inerzia, sia perché l'articolato non definiva le espressioni utilizzate per descrivere le condotte anticoncorrenziali e si presentava pertanto di difficile applicazione<sup>53</sup>.

Il clima che ha circondato lo *Sherman Act* nei primi anni di vita emerge in modo esemplare da una decisione della Corte suprema di fine Ottocento in cui si è valuta la posizione di una società controllata, assieme a molte altre, dalla American Sugar Refining Company: quest'ultima sorta sotto forma di *holding* dopo che Sugar Refineries Company era stata ritenuta illegale in quanto *trust*. Ebbene, la Corte riconobbe che la *holding* integrava i caratteri di un vero e proprio monopolio, dal momento che costituiva ben il 98% dell'industria di raffinazione dello zucchero. E tuttavia evitò di ritenerla illegale perché la raffinazione concerneva formalmente la manifattura e non anche la commercializzazione dello zucchero, e solo la seconda costituiva una materia di competenza federale: il controllo dell'attività produttiva spetta unicamente agli Stati che sono chiamati a disciplinarla nell'esercizio dei *police power*<sup>54</sup>.

Certo, non sempre le corti si mostravano refrattarie all'applicazione dello *Sherman Act*, utilizzato ad esempio per colpire gli accordi tariffari tra imprese

---

<sup>52</sup> Cfr. J.H. Benton, *The Sherman or Anti-Trust Act*, in «Yale Law Journal», 18, 1908-09, p. 314.

<sup>53</sup> A. Zorzi Giustiniani, *Alle origini dello Stato regolatore (1874-1910). Le libertà economiche, public utilities e monopoli al vaglio della Corte suprema*, in S. Volterra (cur.), *Corte suprema e assetti sociali negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 243 ss.

<sup>54</sup> *United States v. E. C. Knight Co.*, 156 U.S. 1 (1895).

ferroviarie<sup>55</sup>. Occorre però attendere il nuovo secolo per un cambio di rotta, comunque non radicale: resistette l'opinione secondo cui le concentrazioni erano un fenomeno oramai endemico che occorreva disciplinare e non reprimere, posto che come sappiamo alcuni lo reputavano un modo efficiente di organizzare la produzione<sup>56</sup>. In linea con questo convincimento si afferma l'opinione secondo cui la materia deve informarsi ai tradizionali principi ereditati dalla *common law*, e in particolare a quello per cui le concentrazioni di potere economico sono ammissibili se ritenute «ragionevoli» (*reasonable*)<sup>57</sup>.

La vicenda che offre l'occasione per enunciare un simile principio è quella relativa al cartello tra compagnie petrolifere sviluppatosi a partire da una società fondata nel 1870 da John Rockefeller: la Standard Oil. Questa riuscì in breve tempo ad assorbire i principali concorrenti e a determinare il fallimento di chi invece non accettava di essere acquisito, con comportamenti di dubbia legittimità alla luce dei principi tradizionalmente impiegati per colpire le pratiche limitative della concorrenza considerate irragionevoli. Di qui la scelta di costituirsi prima in *trust* e successivamente, in seguito all'approvazione dello *Sherman Act*, in *holding*: la Standard Oil Company of New Jersey, attiva nella estrazione e nella raffinazione del petrolio, oltre che nel trasporto e nella vendita dei prodotti derivati.

Sulla *holding* ebbe a pronunciarsi la Corte suprema in una decisione con cui se ne impose lo smembramento, nella quale si riassumono i tratti salienti della disciplina concernente le pratiche limitative della concorrenza. Punto di partenza è l'affermazione che il legislatore federale ha inteso colpire la formazione di monopoli comunque perseguita, ovvero tramite accordi o qualsiasi altro tipo di comportamenti. Di qui l'identificazione del principio fondamentale cui informare la disciplina: quello per cui non tutte le pratiche monopolistiche sono illegali e conducono a comprimere la libertà contrattuale, bensì solo quelle «indebite» (*unduly*) in quanto mirano alla creazione di un monopolio in violazione della «regola di ragionevolezza» (*rule of reason*)<sup>58</sup>.

Come si vede, lo schema interpretativo dello *Sherman Act* proposto dalla Corte suprema attribuiva un certo margine di manovra alle corti, e faceva dunque dipendere dalla loro sensibilità il successo nel contrasto delle pratiche limitative della concorrenza. Anche per questo venne confezionato il *Clayton Act* del 1914, che contiene una maggiore individuazione di simili pratiche con

<sup>55</sup> Ad es. *United States v. Trans-Missouri Freight Ass'n*, 166 U.S. 290 (1897).

<sup>56</sup> P. Leon, *Storia economica e sociale del mondo*, cit., vol. 4, cit., p. 246 s.

<sup>57</sup> A. Hayes, *What the Sherman Anti-Trust Act Has Accomplished*, in «American Law Review», 47, 1913, p. 697 ss.

<sup>58</sup> *Standard Oil Co. of New Jersey v. United States*, 221 U.S. 1 (1910), p. 61 s.



riferimento a comportamenti non direttamente contemplati dal provvedimento del 1890. E non è un caso se nello stesso anno fu istituita la Federal trade commission, con il compito di svolgere istruttorie volte ad accertare il ricorso a pratiche di concorrenza sleale da parte delle imprese dedite al commercio fra Stati<sup>59</sup>. Entrambe le iniziative indicano la volontà del circuito della politica di erodere spazi di valutazione inizialmente assicurati alle corti, le quali ne hanno fatto però un uso sovente di favore per le imprese. Non che il circuito della politica fosse mosso da genuine intenzioni di segno opposto, ma se non altro la rilevanza sociale del tema imponeva di assumere atteggiamenti più equilibrati.

#### 6. *Trasporto ferroviario, controllo delle tariffe e laissez faire*

Il trasporto ferroviario ha rivestito un ruolo tutto particolare nello sviluppo industriale degli Stati Uniti, innanzi tutto per la mole di risorse che si sono dovute mobilitate per realizzare le relative infrastrutture. La loro capillare presenza sul territorio, alimentata fin dai tempi della Guerra di secessione specialmente per consentire la movimentazione di truppe e armamenti, ha inoltre consentito l'occupazione delle terre all'ovest e la creazione di un mercato federale e soprattutto di un mercato di massa: indispensabili entrambi a consentire l'assorbimento della produzione ai livelli assicurati dal sistema di fabbrica.

Con i progressi della tecnologia, e in particolare con l'uso dell'acciaio in luogo del ferro, il trasporto ferroviario assunse definitivamente il ruolo di fulcro del sistema produttivo. Tanto che al principio del Novecento, quando la rete venne sostanzialmente completata, le imprese del trasporto ferroviario potevano vantare entrate doppie rispetto a quelle della federazione, e un valore in azioni e obbligazioni quasi dieci volte il valore del suo debito<sup>60</sup>. Ci troviamo insomma di fronte a grandezze economiche che giustificavano interventi nell'ordine economico decisamente più incisivi di quelli tollerati in altri settori, predisposti fin dalla conclusione della Guerra di secessione.

All'origine dell'intervento furono le pressioni esercitate da una organizzazione mutualistica denominata The Grange, sorta alla fine della Guerra per rappresentare le istanze di quella parte del mondo agrario costituita da piccoli proprietari, affittuari e mezzadri. Si deve a questo movimento l'approvazione di leggi statali che negli anni Settanta dell'Ottocento hanno disciplinato il trasporto ferroviario: in particolare al fine di impedire discriminazioni tra utenti del

---

<sup>59</sup> Ad es. N.B. Williams, *The Federal Trade Commission Law*, in «Lawyer and Banker and Southern Bench and Bar Review», 8, 1915, p. 414 ss.

<sup>60</sup> M.A. Jones, *Storia degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 269.

servizio, e in tale prospettiva stabilire massimi tariffari per lo stoccaggio e la movimentazione di prodotti agricoli, così come sanzioni per il loro mancato rispetto. Il tutto sottoposto al controllo di commissioni incaricate di amministrare il sistema dei massimi tariffari, in particolare identificando le categorie di prodotti cui applicarli e intervenendo per ridurre i prezzi in violazione della disciplina<sup>61</sup>.

Le imprese dedite allo stoccaggio e al trasporto ferroviario di prodotti agricoli erano evidentemente critiche con le *Granger law*, ritenute un esercizio dei poteri statali incompatibile con quanto disposto nel XIV emendamento: determinavano una privazione della proprietà in violazione del *due process of law*. Numerose furono le cause intentate per affermare questo principio, che tuttavia non incontrò il favore della Corte suprema. Questa volle anzi certificare che gli Stati ben possono disciplinare l'attività imprenditoriale di pubblico interesse, e che tale doveva reputarsi il trasporto e lo stoccaggio di prodotti agricoli, le cui tariffe potevano pertanto essere disciplinate dalla legge.

Nel merito, particolare eco ebbe una decisione che negli anni settanta dell'Ottocento affermò la costituzionalità di una legge dell'Illinois con cui si disciplinavano le tariffe dello stoccaggio di prodotti agricoli, e in particolare del grano: attività che aveva reso il porto lacustre di Chicago «il più grande mercato del mondo». Per la Corte la legge costituiva un legittimo esercizio di *police power*, ovvero della sovranità statale intesa come governo di un «corpo politico» volto a promuovere il «bene comune», e in tale prospettiva a conformare la «condotta dei cittadini» e quindi anche il «modo con cui essi fanno uso della proprietà». Il tutto sulla base di un antico principio di *common law* diffusosi nel Nuovo continente fin dai tempi delle prime colonie, quando era usuale disciplinare attività di pubblico interesse come quelle svolte dai trasportatori, dai mugnai o dai locandieri. Attività come quella relativa allo stoccaggio dei prodotti agricoli, che per quanto avesse recentemente assunto una particolare rilevanza, era pur sempre relativa a un settore «nel quale il complesso della collettività ha un interesse positivo e diretto»<sup>62</sup>.

Un simile orientamento venne però presto abbandonato a favore di una attitudine decisamente più solidale con le aspettative delle imprese ferroviarie e di stoccaggio, ben esemplificata in una decisione di fine Ottocento dedicata a una legge del Nebraska in cui si stabilivano limiti tariffari. Con l'occasione si affermò il potere di controllo volto ad accertare il rispetto del *due process of law*,

---

<sup>61</sup> Ad es. C. Fairman, *The So-called Granger Cases, Lord Hale, and Justice Bradley*, in «Stanford Law Review», 5, 1953, p. 587 ss.

<sup>62</sup> *Munn v. Illinois*, 94 U.S. 113 (1876), p. 124 s.

per il quale occorre che la tariffa imposta fosse «ragionevole» e in particolare che assicurasse all'impresa una «congrua remunerazione»<sup>63</sup>.

Ma torniamo alla decisione con cui la Corte suprema ha affermato la legittimità della legge dell'Illinois nella quale si disciplinavano le tariffe dello stoccaggio di prodotti agricoli. Le imprese coinvolte la contestavano anche da punto di vista della disciplina costituzionale concernente la distribuzione di competenze tra Stati e confederazione in ordine alla disciplina della materia commerciale. In effetti per la Costituzione spetta al Congresso «disciplinare il commercio... fra i diversi Stati dell'Unione» (art. 1 sect. 8), ma per la Corte suprema questa disposizione non rappresentava un ostacolo a legittimare l'esercizio di *police power* limitativi delle attività imprenditoriali del tipo di quelle finora prese in considerazione. Come precisato nella decisione appena richiamata, in assenza di interventi della federazione in tema di relazioni commerciali interstatali, «lo Stato può esercitare su di esse tutti i poteri inerenti il governo, anche se così facendo può indirettamente incidere sul commercio al di fuori della sua immediata giurisdizione»<sup>64</sup>.

Proprio a partire dal riparto di competenze in materia di commercio, a soli dieci anni dalla decisione in cui si afferma il principio appena richiamato, la Corte suprema finisce per consolidare la propria contrarietà alle misure di conformazione dell'attività di impresa in materia di trasporto e stoccaggio di prodotti agricoli, e più in generale a quanto disposto dalle *Granger law*. Queste finiscono necessariamente per incidere sul commercio interstatale, e quindi per promuovere la conformazione di attività con modalità che «i tempi moderni» richiedono di informare al principio della «libertà di commercio»<sup>65</sup>.

Questa pronuncia ispirò l'adozione di un provvedimento volto a impedire ai Giudici federali di vanificare l'effetto delle disposizioni statali che avevano inteso disciplinare il trasporto, e in particolare a prevenire le alterazioni del mercato indotte dalle pratiche monopolistiche: l'*Interstate commerce Act* del 1887. Il provvedimento imponeva alle compagnie di trasporti di fissare prezzi «ragionevoli ed equi» (*reasonable and just*), senza tuttavia attribuire al livello federale il potere di stabilirne l'entità. Disponeva poi la pubblicizzazione delle tariffe di trasporto e il divieto di accordare trattamenti preferenziali o sconti. Infine istituiva la Commissione federale per il commercio interstatale (*Interstate commerce commission*): la prima autorità indipendente facente capo al governo federale. A questa si attribuiva il compito di sorvegliare l'applicazione della legge, potendo ottenere informazioni dalle imprese di trasporto circa le loro pratiche

<sup>63</sup> *Smyth v. Ames*, 169 U.S. 466 (1898), p. 467 s.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> *Wabash, St. Louis & Pacific Railway Company v. Illinois*, 118 U.S. 557 (1886), p. 572 s.

commerciali, condurre audizioni ed emettere ordini volti a inibire i comportamenti irrispettosi del dettato normativo<sup>66</sup>.

A ben veder quest'ultimo non definiva in modo chiaro le prerogative della Commissione, i cui poteri non comprendevano oltretutto la possibilità di adottare misure volte a ottenere il rispetto dei suoi ordini. Di qui la necessità di rivolgersi alle corti, che tuttavia contribuirono non poco a circoscrivere e al limite vanificare il controllo sulle imprese di trasporto<sup>67</sup>. Si dovette attendere il principio del Novecento per assistere a interventi del livello federale volti a rendere efficace l'azione della Commissione, riconoscendole il potere di determinare il livello delle tariffe considerate ragionevoli ed eque, oltre a quello di sospendere quelle non considerate tali<sup>68</sup>. E per giungere a pronunce della Corte suprema sostanzialmente rispettose di simili prerogative, perché semplicemente volte ad accertare «il potere di impartire ordini» e non anche «la saggezza degli ordini»<sup>69</sup>.

Simili interventi sono in linea con quanto avviene nell'Era progressista, a cui ci dedicheremo ora. Prima occorre riferire di un episodio relativo all'attività della Commissione federale per il commercio interstatale, che nel 1910 ebbe a occuparsi delle tariffe applicate dalla Eastern railroad company, considerate troppo elevate. Con l'occasione si disse che i costi erano dovuti a una inefficiente amministrazione della compagnia: se fosse stata maggiormente oculata, avrebbe consentito di abbattere le tariffe. Fu in quel contesto che si usò l'espressione «organizzazione scientifica del lavoro» (*scientific management*), poi ripresa da Taylor per il titolo della sua opera<sup>70</sup>.

Proprio le compagnie ferroviarie sono state del resto le prime imprese aperte a svilupparsi sotto forma di complessi apparati burocratici, con piante organiche strutturate in forme non molto distanti da quelle conosciute dagli eserciti: furono cioè le «prime organizzazioni private moderne»<sup>71</sup>.

---

<sup>66</sup> Ad es I.L. Sharfman, *The Interstate Commerce Commission: An Appraisal*, in «Yale Law Journal», 46, 1937, p. 915 ss.

<sup>67</sup> J.W. Ely Jr., *The Troubled Beginning of the Interstate Commerce Act*, in «Marquette Law Review», 95, 2012, p. 1131 ss.

<sup>68</sup> V. l'*Hepburn Act* del 1906 e soprattutto il *Mann-Elkins Act* del 1910.

<sup>69</sup> *Interstate Commerce Commission v. Illinois Central Railroad Co.*, 215 U.S. 452 (1910). Anche *Texas & Pacific Railway Co. v. Abilene Cotton Oil Co.*, 204 U.S. 426 (1907).

<sup>70</sup> Cfr. P. Di Nicola, *Questioni di fondo*, cit., p. 23.

<sup>71</sup> P.N. Carroll e D.W. Noble, *Storia sociale degli Stati Uniti* (1977), Roma 1981, p. 281.

## 7. L'Era progressista tra organicismo e tutela delle libertà economiche

Il passaggio dall'Ottocento al Novecento segnò la transizione dall'Età dell'oro all'Era progressista, i cui protagonisti furono i Presidenti Theodore Roosevelt (1901-1909), William Howard Taft (1909-1913) e Woodrow Wilson (1913-1921). L'individualismo cedette terreno a favore di una relativa sensibilità per l'interesse generale, concepito come punto di riferimento per politiche capaci di riformare l'ordine proprietario in forme idonee a prevenire la sua autofagia: a valorizzare la società nella misura necessaria e sufficiente a neutralizzare le spinte verso il superamento dell'ordine proprietario. Tipicamente progressista è invero la ricerca di una ricomposizione del conflitto sociale attraverso la correzione degli eccessi riconducibili al *laissez faire*, come in particolare quelli alimentati dalle concentrazioni di potere economico. Di qui alcune misure su cui ci siamo soffermati, come il potenziamento dei controlli federali sul regime tariffario dei trasporti o la lotta ai cartelli condotta negli anni della Presidenza Roosevelt, per questo soprannominato *trust-buster*, e del successore Taft<sup>72</sup>. Di qui anche e soprattutto il favore per misure volte al contrasto della povertà e al miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori, il tutto sostenuto come vedremo da una tensione moralista verso la ricerca dell'armonia sociale.

La lotta ai cartelli caratterizzò il livello federale, coinvolto per effetto della sua competenza in materia di commercio. Anche il lavoro venne interessato da quel livello nella misura in cui era rilevante per le relazioni interstatuali: come il lavoro marittimo, nel quale il *Seamen's Act* del 1915 dispose in materia di sicurezza, salario e orario, o il lavoro nel trasporto ferroviario, in cui l'*Adamson Act* del 1916 limitò a otto ore la giornata lavorativa, o ancora il lavoro minorile, che il *Keating-Owen Child Labor Act* del 1916 considerò per colpire il commercio di beni prodotti dai fanciulli. La maggior parte delle misure chiamate a recepire lo spirito dell'Era progressista si radicarono però a livello statale nell'esercizio dei *police power*. lo vedremo più avanti.

Nei confronti di questi poteri la Corte suprema aveva inizialmente assunto un atteggiamento sostanzialmente rispettoso delle prerogative del livello statale. Negli anni settanta e ottanta dell'Ottocento le valutava dal punto di vista della ragionevolezza<sup>73</sup>, ma evitava di comprimerle almeno nei casi in cui il loro esercizio non determinava interferenze con il commercio interstatale: lo abbiamo visto in materia di trasporto e stoccaggio di merci, dove le indicazioni

<sup>72</sup> M.A. Jones, *Storia degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 331 ss.

<sup>73</sup> *Mugler v. Kansas*, 123 U.S. 623 (1887).

formulate dai Giudici federali sono esemplificative di una attitudine manifestata in numerosi altri ambiti.

Sappiamo che le cose mutarono a partire dagli anni novanta dell'Ottocento, quando la Corte finisce per ricorrere al XIV emendamento per valutare la disciplina delle attività economiche dal punto di vista dalla garanzia del loro libero esercizio, tanto da indurre a stabilire un nesso inscindibile tra *laissez faire* e *substantive due process of law*<sup>74</sup>. Questo non comportò una delegittimazione dei *police power* statali, considerati però alla luce di una attitudine complessivamente aperta alle istanze dei fautori di un mercato tenuto al riparo da interferenze dei pubblici poteri, sebbene con le eccezioni in materia di rapporto di lavoro cui abbiamo fatto riferimento.

Proprio in quest'ultimo ambito la Corte suprema finì per maturare un orientamento particolarmente ostile nei confronti del controllo eteronomo sull'ordine economico. L'occasione per formalizzarlo fu una nota decisione che nei primi del Novecento si occupò di un provvedimento dello Stato di New York dedicato alle panetterie e alle pasticcerie, con indicazioni sulle condizioni igieniche dei locali adibiti alla produzione alimentare, ma anche sulla protezione della salute dei lavoratori. A questi fini si stabilì tra l'altro una limitazione dell'orario di lavoro, che non doveva superare un limite giornaliero e settimanale: rispettivamente dieci e sessanta ore<sup>75</sup>.

La decisione, resa nel 1905 e divenuta famosa come caso *Lochner* dal nome del proprietario della panetteria che lo sollevò, qualificò il provvedimento come il frutto di un esercizio dei poteri di polizia in violazione del XIV emendamento. In primo luogo perché comprimeva «il diritto di comprare o vendere lavoro», ovvero «il diritto dell'individuo di concludere i contratti in materia di lavoro che gli sembrano appropriati o necessari per il supporto di sé e della sua famiglia», da ritenersi «parte della libertà protetta da questo emendamento». E poi perché non realizzava alcuna tutela di interessi generali, dal momento che «il pane pulito e sano non dipende dal fatto che il panettiere lavori dieci ore al giorno o solo sessanta ore alla settimana»<sup>76</sup>.

Se peraltro la limitazione dell'orario di lavoro dei panettieri non si doveva ammettere in quanto lesiva della loro libertà contrattuale, in via di principio essa poteva essere legittimata dalla necessità di tutelare la loro salute. Anche qui, però, i giudici non rilevarono alcun motivo per ritenere che questa dovesse essere la conclusione per la specifica classe di lavoratori presa in considerazione.

---

<sup>74</sup> H. Hovenkamp, *The Political Economy of Substantive Due Process*, in «Stanford Law Review», 40, 1988, p. 379 ss.

<sup>75</sup> *Bakeshop Act* del 1895.

<sup>76</sup> *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905), p. 57.

L'attività del panettiere, sostennero, procura non meno danni alla salute di qualsiasi altra occupazione, motivo per cui non può legittimarsi un esercizio dei poteri di polizia come quello a cui si era dedicato il legislatore dello Stato di New York<sup>77</sup>.

Si noti che la Corte non intese, in tutto ciò, superare la decisione con cui a fine Ottocento dichiarò la costituzionalità di un provvedimento dello Utah che limitava a otto ore la giornata lavorativa nelle miniere e nelle fonderie: quel provvedimento riguardava una specifica categoria di lavoratori bisognosi di tutela, sicché la decisione non poteva essere vista come l'avallo del contenimento dell'orario di lavoro in quanto tale. Inoltre conteneva una «clausola di emergenza» per la quale il limite orario poteva essere superato qualora la vita o la proprietà fossero «minacciate da un pericolo imminente», cosa che invece non era prevista nella disciplina sull'attività dei panettieri e dei pasticceri<sup>78</sup>.

A ben vedere la possibilità di un *distinguishing* appare contestabile, e in effetti la scelta dei Giudici federali sollevò alcune critiche tra i contemporanei<sup>79</sup>, estese al tenore politico normativo della decisione<sup>80</sup> e soprattutto al principio da cui trae fondamento: la parità formale dei contraenti, per cui si «esagerano i diritti privati a scapito dei diritti pubblici» e nel nome dei primi ci si mostra «ostili nei confronti della legislazione», ritenendo «ideale un livello minimo di attività legislativa». Il tutto alla base di «una concezione giuridica del rapporto tra lavoratore e datore di lavoro in contrasto con la conoscenza comune»<sup>81</sup>.

Da segnalare anche la reazione del Presidente Roosevelt, espressiva del disagio di un potere politico mosso da preoccupazioni opposte a quelle rappresentate dalla giustizia federale. Per l'inquilino della Casa bianca, la Corte suprema aveva voluto creare e presidiare uno spazio «che può servire come luogo di rifugio per l'uomo senza legge, e soprattutto l'uomo senza legge di grande ricchezza, che può assumere il miglior talento legale per indicargli il modo di tenersi ugualmente distante dalle frontiere incerte dello Stato e del potere nazionale»<sup>82</sup>.

---

<sup>77</sup> *Ivi*, p. 59.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> Ad es. E. Freund, *Constitutional Limitations and Labor Legislation*, in «Illinois Law Review», 4, 1910, p. 3 ss.

<sup>80</sup> Per tutti L.M. Greeley, *The Changing Attitude of the Courts Towards Social Legislation*, in «Illinois Law Review», 5, 1910-11, p. 226.

<sup>81</sup> R. Pound, *Liberty of Contract*, in «Yale Law Journal», 18, 1909, p. 454 ss.

<sup>82</sup> Discorso tenuto a Denver il 29 agosto 1910, cit. da G. Murphy, *Mr. Roosevelt Is Guilty: Theodore Roosevelt and the Crusade for Constitutionalism 1910-1912*, in «Journal of American Studies», 36, 2002, p. 444.

## 8. Riforma dell'ordine proprietario e attività sindacale

La riscoperta della società come presupposto per risolvere i conflitti provocati dal funzionamento dell'ordine proprietario dominato dal sistema di fabbrica, doveva necessariamente passare dal riconoscimento delle organizzazioni dei lavoratori in genere. Non necessariamente per consentire loro di ottenere l'emancipazione sociale e individuale dei loro aderenti, dal momento che all'epoca la riscoperta della società era più che altro funzionale al suo disciplinamento, ovvero alla neutralizzazione del conflitto redistributivo. Ciò non toglie però che riconoscere le organizzazioni dei lavoratori significava far emergere la dimensione collettiva di quel conflitto, e con ciò mettere in discussione l'individualismo come fondamento del *laissez faire*.

Anche qui, come nei numerosi ambiti di cui ci siamo finora occupati, si registrano evidentemente approcci molto diversi. Da una parte troviamo le aperture di alcuni Stati, ad esempio in materia di riconoscimento della giornata lavorativa di otto ore quale rivendicazione per molti aspetti fondativa dell'identità sindacale statunitense, almeno in parte assecondata anche dal legislatore federale. Dall'altra parte spiccava invece un atteggiamento di chiusura, che caratterizzava in particolare la Corte suprema tradizionalmente ostile al riconoscimento della dimensione collettiva del conflitto redistributivo.

Esemplificativo di questa attitudine è il ricorso alla disciplina antitrust per colpire le azioni sindacali, oltretutto in un'epoca nella quale il suo impiego per le finalità per cui era stata concepita, ovvero colpire le pratiche limitative della concorrenza, era sostanzialmente trascurabile. Risale in effetti agli anni novanta dell'Ottocento una decisione dedicata alle azioni intraprese durante l'ondata di scioperi particolarmente cruenti che interessarono la Pullman: una società produttrice di carrozze ferroviarie<sup>83</sup>. Ai leader del sindacato che avevano organizzato gli scioperi, e promosso un boicottaggio dei treni circolanti con vagoni della società, un tribunale ingiunse su istanza delle autorità federali di terminare il conflitto e consentire così di riprendere l'attività lavorativa (*labor injunction*). Al rifiuto dei leader si reagì, oltre che con l'intervento dell'esercito, con la loro condanna per oltraggio alla corte (*contempt of court*)<sup>84</sup>.

La Corte suprema intervenne nella vicenda su istanza del sindacato per valutare la costituzionalità dell'ingiunzione come strumento attraverso cui

---

<sup>83</sup> Ad es. D.R. Papke, *The Pullman Case: The Clash of Labor and Capital in Industrial America*, Lawrence Ks 1999.

<sup>84</sup> P.F. Brissenden, *The Labor Injunction*, in «Political Science Quarterly», 48, 1933, p. 413 ss.



ottenere la cessazione forzata di un conflitto di lavoro, e con l'occasione la affermò in quanto riconducibile alla competenza federale in materia di commercio interstatale<sup>85</sup>. Nel merito la Corte non volle approfondire l'argomento utilizzato dai giudici a cui si deve l'ingiunzione, ovvero che la condotta del sindacato rappresentava fra l'altro una violazione dello *Sherman Act*, peraltro implicitamente ammessa. Questo aspetto fu però sviluppato in una decisione di poco successiva, in cui la violazione venne confermata in tutti i casi in cui l'azione sindacale rappresentava una pratica «restrittiva del commercio tra Stati»<sup>86</sup>.

L'orientamento fu ribadito in numerose altre occasioni, fino a quando venne affossato da un intervento del legislatore federale. Il *Clayton Act* del 1914, oltre a integrare lo *Sherman Act* del 1890 quanto alla individuazione dei comportamenti limitativi della concorrenza, rese infatti la disciplina antitrust non applicabile al conflitto tra capitale e lavoro e in particolare allo sciopero e ai picchetti pacifici. Il tutto salutato dal movimento sindacale, tra le cui fila la legge venne definita in termini di *Labor's bill of rights*<sup>87</sup>. Ciò nonostante la Corte suprema operò per depotenziare la legge del 1914<sup>88</sup>, così come per dichiarare l'incostituzionalità di provvedimenti statali volti a legittimare le forme di lotta sindacale senza esplicito riferimento al loro carattere pacifico come presupposto per la loro legittimità<sup>89</sup>.

Dello stesso segno le pronunce del vertice della giustizia federale in materia di affiliazione sindacale dei lavoratori. Una decisione dichiarò l'incostituzionalità dello *Erdman Act* del 1908: un provvedimento in materia di trasporto interstatale ferroviario e marittimo concepito per vietare i *yellow dogs contract*, ovvero i contratti con i quali il lavoratore si impegnava a non iscriversi al sindacato e a non prendere parte ad azioni sindacali. Il divieto venne invero ritenuto incompatibile con il *due process of law* e in particolare con la promozione della libertà contrattuale. Giacché occorreva tutelare «il diritto di una persona di vendere il lavoro alle condizioni da lui ritenute appropriate» alla stessa stregua del «diritto del datore di lavoro di prescrivere le condizioni»<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> *In re Debs*, 158 U.S. 564 (1895).

<sup>86</sup> *Loewe v. Lamlor*, 208 U.S. 274 (1908).

<sup>87</sup> A.T. Mason, *The Labor Clauses of the Clayton Act*, in «American Political Science Review», 18, 1924, p. 489 ss.

<sup>88</sup> *Duplex Printing Press Co. v. Deering*, 254 U.S. 443 (1921).

<sup>89</sup> Ad es. *Truax v. Corrigan*, 257 U.S. 312 (1921).

<sup>90</sup> *Adair v. United States*, 208 U.S. 161 (1908), p. 174 s.

Lo stesso schema venne poco dopo riprodotto per dichiarare l'incostituzionalità di una legge statale che proibiva i *yellow dog contract*<sup>91</sup>. A dimostrazione di come l'impostazione seguita dalla Corte suprema a fine Ottocento, quando ritenne la compressione della libertà contrattuale del datore di lavoro funzionale a bilanciare la debolezza sociale del lavoratore, fosse oramai definitivamente superata. Proprio quando lo sviluppo dell'ordine proprietario aveva definitivamente evidenziato la necessità di abbandonare il *laissez faire* a favore di misure capaci, se non di ripristinare la sua valenza emancipatoria, quantomeno di prevenire i conflitti più aspri e a monte di riconoscere le articolazioni della società.

### 9. L'Era Lochner e le libertà economiche funzionalizzate

Ma torniamo alla decisione della Corte suprema dedicata all'orario di lavoro dei panettieri e dei pasticceri di New York. Il favore per un'attitudine accondiscendente verso il *laissez faire* era contestato dalla politica ma incontrava il favore di diversi autori, anche se con intensità decrescente con il passare degli anni<sup>92</sup>. Più granitica fu invece l'ostilità nei confronti di un intervento eteronomo sull'ordine economico: la decisione mise per molto tempo la parola fine sulla possibilità di un'evoluzione dell'ordinamento in questo senso, e anzi inaugurò un'epoca significativamente denominata Era Lochner. Il tutto richiamando il *due process of law*, elevato a baluardo posto a difesa delle libertà economiche dall'intervento conformativo dei pubblici poteri reputato irragionevole.

L'Era conobbe un andamento non sempre lineare, con aperture verso l'esercizio di poteri di polizia volti a conformare l'ordine economico, sebbene entro visioni organiciste dello stare insieme come società: lo vedremo fra un momento. Per il resto venne confermata la prevalenza di un approccio alla disciplina del mercato allineato al proposito di promuovere le libertà economiche, persino contro il tentativo di impedire le pratiche più odiose di sfruttamento del lavoro.

Lo ricaviamo in particolare dalla decisione nella Corte suprema che dichiarò incostituzionale il *Keating-Owen Child Labor Act* del 1918: un provvedimento federale volto a colpire il lavoro minorile attraverso la disciplina del commercio interstatale, e in particolare a vietare la vendita di prodotti provenienti da stabilimenti che impiegavano minori di quattordici anni, da miniere in cui lavoravano minori di sedici anni, e in genere da qualsiasi struttura in cui si utilizzavano

<sup>91</sup> *Coppage v. Kansas*, 236 U.S. 1 (1915).

<sup>92</sup> Cfr. S.W. Dunscomb Jr., *The Police Power and Civil Liberty*, in «Columbia Law Review», 6, 1906, p. 93 ss.

minori di quattordici anni nella fascia notturna o per più di otto ore al giorno. L'argomento utilizzato per ottenere un simile risultato ribaltò un orientamento che la Corte aveva maturato a fine Ottocento, quando aveva avallato la disciplina federale del commercio anche nei casi in cui si ripercuoteva sulla produzione, ovvero su un aspetto formalmente non considerato dalla Costituzione in sede di identificazione della competenza federale. Ora si diceva chiaramente che il livello federale non aveva alcuna competenza in materia di lavoro<sup>93</sup>, vanificando così lo sforzo del legislatore di disciplinare un fenomeno che all'epoca era drammaticamente diffuso, e tanta parte aveva avuto nell'impedire al lavoro di recuperare la sua valenza emancipatoria.

La medesima insensibilità verso lo squilibrio inerente la relazione di lavoro, e dunque l'avallo di strumenti come la parità formale dei contraenti, emerge in una decisione dedicata al *Minimum Wage Act* del 1918: una legge federale per il District of Columbia, ovvero per la Capitale, con cui si fissavano minimi salariali a favore dei minori e delle lavoratrici. Con l'occasione i giudici ritennero di trovarsi di fronte a «una legge destinata a fissare il prezzo, limitata alle donne adulte, legalmente capaci di contrarre esattamente come gli uomini»: una legge incostituzionale in quanto impediva di esercitare la libertà contrattuale, e dunque alle parti di individuare «il prezzo al quale una fornirà il servizio all'altra»<sup>94</sup>.

Il tutto anche perché le lavoratrici si trovavano in una situazione molto diversa da quella che aveva a suo tempo consentito di legittimare i limiti all'orario di lavoro delle donne. Nel frattempo era stato invero approvato il XIX emendamento alla Costituzione, per cui «il diritto di voto dei cittadini degli Stati Uniti non potrà essere negato o limitato dagli Stati Uniti o da qualsiasi Stato in ragione del sesso». E per i Giudici federali questo era il riscontro definitivo di come le differenze tra i sessi fossero «quasi se non del tutto svanite», e di come non fosse pertanto ragionevole operare distinzioni quanto a libertà contrattuale. Tanto più che nel merito i limiti si sarebbero potuti tradurre in misure dannose, se non altro perché avrebbero prima o poi potuto interessare anche il livello superiore e non il solo livello inferiore<sup>95</sup>.

Va detto a questo punto che l'intervento conformativo dell'ordine economico non veniva reputato irragionevole in quanto tale, ma solo se mirava in prima battuta a promuovere l'emancipazione sociale e individuale: se realizzava la parità sostanziale e dunque puntava a bilanciare la posizione della parte debole della relazione di lavoro. Un diverso trattamento veniva invece riservato ai provvedimenti che realizzavano un simile effetto, tuttavia come riflesso di

<sup>93</sup> *Hammer v. Dagenhart*, 247 U.S. 251 (1918).

<sup>94</sup> *Adkins v. Children's Hospital*, 261 U.S. 525 (1923).

<sup>95</sup> *Ivi*, pp. 553 e 560 s.

misure concepite in prima battuta per sostenere in chiave organicista l'equilibrio e lo sviluppo dell'ordine economico: misure ritenute strumenti di «autopreservazione»<sup>96</sup> o di «autodifesa dello Stato nel suo complesso»<sup>97</sup>.

Lo ricaviamo in modo esemplare da una decisione concernente un'ordinanza della città di San Francisco con cui si vietò il lavoro notturno nelle lavanderie, con ciò incidendo indirettamente sull'orario dei lavoratori impiegati in quelle attività. L'ordinanza venne ritenuta costituzionale, ovvero un legittimo esercizio di poteri di polizia, ma solo in quanto nelle lavanderie il reparto stireria utilizzava il fuoco e questo avrebbe minacciato le molte costruzioni in legno tipiche della città, peraltro sovente colpita da disastrosi incendi<sup>98</sup>.

Stesso discorso per una decisione che pochi anni dopo il caso *Lochner* esaminò una legge dell'Oregon con cui si limitava a dieci ore la giornata lavorativa «negli stabilimenti meccanici, o nelle fabbriche o nelle lavanderie». Anche qui le motivazioni hanno espresso una tensione organicista dei Giudici federali, questa volta affiancata da costruzioni piuttosto impegnative: concernevano la necessità di conformare il lavoro produttivo per tutelare il lavoro che potremmo definire riproduttivo. Si trattava cioè di proteggere le donne in quanto madri che dovevano essere mantenute «in salute» per contribuire al meglio a promuovere «la forza e il vigore della razza». Di qui la ragionevolezza di un trattamento differenziato rispetto a quello riservato agli uomini, e con ciò un legittimo e anzi opportuno esercizio dei poteri di polizia<sup>99</sup>.

Lo stesso schema argomentativo venne ripreso in una decisione di qualche anno successiva, dedicata a una legge della California che limitava la giornata lavorativa delle donne a otto ore giornaliere e quarantotto settimanali «negli stabilimenti manifatturieri e meccanici, nel commercio, nelle lavanderie, negli hotel, nei ristoranti, nei posti telegrafici e telefonici o nelle società di trasporto». Anche qui la ragionevolezza della misura risiedeva nella «differenza tra i due sessi e nelle diverse funzioni cui assolvono»: nel caso delle donne produttiva e riproduttiva insieme<sup>100</sup>. A riprova di come la Corte suprema abbia avallato il ricorso all'eugenetica negativa, ovvero quella destinata a incidere sulla salute fisica e psichica dell'individuo attraverso politiche demografiche e sanitarie, che

---

<sup>96</sup> S.M. Soref, *The Doctrine of Reasonableness in the Police Power*, in «Marquette Law Review», 15, 1930-31, p. 3.

<sup>97</sup> J.M. Balyney Jr., *The Term Police Power*, in «Central Law Journal», 59, 1904, p. 486.

<sup>98</sup> *Barbier v. Connolly*, 113 U.S. 27 (1885).

<sup>99</sup> *Muller v. Oregon*, 208 U.S. 412 (1908), p. 421 ss.

<sup>100</sup> *Miller v. Wilson*, 236 U.S. 373 (1915).

del resto prese corpo proprio oltreoceano: in netto anticipo sulla Germania nazista a cui gli Stati Uniti fornirono anzi un modello da imitare<sup>101</sup>.

Ma sono altri i casi in cui la conformazione delle libertà economiche venne ammessa sulla scorta di schemi organicisti. Tra questi spiccano le decisioni su provvedimenti destinati a sostenere l'ordine economico neutralizzando il conflitto redistributivo e dunque imponendo la collaborazione tra capitale e lavoro: come risulta in modo esemplare in una decisione della Corte suprema relativa alla disciplina federale del lavoro nel settore del trasporto ferroviario. I giudici dichiararono che l'esecutivo aveva il potere, oltre che di determinare la durata della giornata lavorativa ordinaria, anche di imporre un salario minimo. Tuttavia solo perché la misura aveva un carattere transitorio, e soprattutto perché la si riteneva indispensabile a ricomporre un aspro conflitto sindacale in piena guerra mondiale e in un settore centrale per il sostegno dello sforzo bellico<sup>102</sup>.

Insomma, la società veniva riscoperta prevalentemente nella misura necessaria e sufficiente a disciplinarla. Con ciò determinando un recupero della valenza emancipatoria del lavoro, tuttavia come riflesso di misure volte ad ammettere le sole riforme dell'ordine proprietario indispensabili a evitare un suo rovesciamento.

#### 10. *Definire il capitalismo statunitense: organizzato o manageriale?*

Negli anni dieci del Novecento, uno studioso tedesco di formazione socialista coniò un termine destinato a plasmare la riflessione sugli sviluppi che stavano caratterizzando l'ordine economico: «capitalismo organizzato». Il termine venne concepito per mettere in luce un particolare effetto riconducibile alla pervasività del capitale finanziario, ovvero al «dominio sull'industria monopolistica esercitato da un numero limitato di grandi banche»: l'eliminazione o quantomeno il contenimento dell'«anarchia della produzione» a favore di una produzione «organizzata»<sup>103</sup>. Il capitalismo organizzato era insomma un risvolto della transizione dalla società borghese alla società industriale, in ultima analisi valutabile alla stregua di un espediente utilizzato per risolvere le contraddizioni del capitalismo: costituiva un rimedio con il quale l'ordine proprietario mirava a neutralizzare il conflitto redistributivo capace di condurre al suo

---

<sup>101</sup> Citazioni in C. Fuschetto, *Fabbricare l'uomo. L'eugenetica tra biologia e ideologia*, Roma 2004, p. 105 ss.

<sup>102</sup> *Wilson v. New*, 243 U.S. 332 (1917), p. 332 s.

<sup>103</sup> R. Hilferding, *Arbeitsgemeinschaft der Klassen?*, in «Der Kampf», 1915, p. 322 ss.

superamento<sup>104</sup>. In quanto tale poteva anche produrre un miglioramento nella condizione materiale delle masse, e tuttavia non avrebbe di per sé assicurato loro protagonismo politico: «senza la vittoria del socialismo è possibile che una società abbia una economia organizzata, ma si tratta di una economia diretta dall'alto, non democratica, al cui vertice si trovano le forze unite dei monopoli capitalisti e dello Stato»<sup>105</sup>.

Se il capitalismo organizzato traeva fondamento da una commistione tra monopoli industriali e sistema bancario in qualche modo collegata all'azione dei pubblici poteri, allora la categoria appariva solo in parte capace di descrivere l'esperienza statunitense nel corso dell'Era progressista. Certo, negli Stati Uniti le concentrazioni di potere economico furono in quel periodo particolarmente pervasive, tanto da indurre il legislatore federale a intervenire per limitarne il raggio di azione: a questi aspetti ci siamo dedicati ampiamente. Anche l'intreccio tra imprese e mondo della finanza era diffuso, se non altro in quanto costituiva l'ossatura del sistema dei monopoli. Lo stesso non poteva però dirsi quanto al coinvolgimento dei pubblici poteri, le cui caratteristiche non rispecchiavano quelle cui rinviava la nozione di capitalismo organizzato.

Ma procediamo con ordine. L'Era progressista si distinse indubbiamente per una ingerenza dello Stato nell'ordine economico in forme sconosciute nell'Età dell'oro, e tuttavia questa si manifestò con modalità diverse da quelle cui faceva riferimento lo studioso tedesco appena ricordato. Al capitalismo organizzato era estranea la pianificazione, ma non anche l'indirizzo delle dinamiche del mercato attraverso il ricorso alla spesa pubblica o addirittura all'esercizio dell'attività imprenditoriale da parte dei pubblici poteri<sup>106</sup>. E di tutto ciò non vi era traccia significativa nell'esperienza statunitense, dove l'ingerenza dei pubblici poteri nell'ordine economico fu indiretta e volta in massima parte a imporre il funzionamento del mercato, o altrimenti detto a imporre la concorrenza: a dare corpo alla mano visibile divenuta indispensabile a prevenire l'autofagia dell'ordine proprietario, ad esempio con l'istituzione di organi come le menzionate Interstate commerce commission o Federal trade commission.

Di più. Se di una commistione tra apparati pubblici e impresa privata può parlarsi in riferimento all'Era progressista, è soprattutto per alludere alla sottomissione dei primi alla seconda, alimentata del resto dalla struttura federale del Paese: per lungo tempo efficace presidio a difesa degli «spazi di libertà non

---

<sup>104</sup> H.A. Winkler, *Einleitende Bemerkungen zu Hilferdings Theorie des Organisierten Kapitalismus*, in Id. (cur.), *Organisierter Kapitalismus. Voraussetzungen und Anfänge*, Göttingen 1974, p. 9 ss.

<sup>105</sup> R. Hilferding, *Arbeitsgemeinschaft der Klassen?*, cit., p. 322 ss.

<sup>106</sup> J. Kocka, *Organisierter Kapitalismus oder Staatsmonopolistischer Kapitalismus? Begriffliche Vorbemerkungen*, in H.A. Winkler (cur.), *Organisierter Kapitalismus*, cit., p. 21 s.

passibili di essere influenzati o controllati dallo Stato»<sup>107</sup>. Lo documentano in particolare il protezionismo doganale costantemente assicurato dalle autorità federali, così come le innumerevoli agevolazioni ed esenzioni di varia natura accordate agli operatori economici, prima fra tutte la cessione di terre alle compagnie ferroviarie<sup>108</sup>. Per non dire delle resistenze a ricorrere alla leva fiscale in funzione redistributiva, alimentate dalla Corte suprema negli anni novanta dell'Ottocento con la declaratoria di incostituzionalità di una imposta sul reddito oltretutto decisamente discreta<sup>109</sup>. Resistenze vinte solo con l'approvazione nel 1913 del XXVI emendamento, con il quale si è finalmente conferito al Congresso «il potere di imporre e di riscuotere tasse sui redditi derivanti da qualsiasi fonte».

Certo, anche gli interventi indiretti possono rivelarsi particolarmente penetranti e in effetti abbiamo messo in luce come lo siano stati, in particolare pensando alla loro efficacia in quanto strumenti di politiche demografiche oltre che di strumenti di pacificazione sociale: come fu il caso dei limiti posti all'orario di lavoro delle donne. E tuttavia non ci troviamo qui di fronte a conformazioni dell'ordine economico in forme assimilabili a quelle che in area europea determinarono la nascita di un primo embrione di Stato sociale, per quanto dettate dalla volontà di neutralizzare il conflitto redistributivo o comunque di monetizzare la rinuncia alla lotta politica<sup>110</sup>.

Tra le caratteristiche del capitalismo organizzato figura anche quanto si è descritto in termini di «separazione tra proprietà e controllo» nelle grandi imprese, quale riflesso di una «tendenza alla direzione di impresa sistematica e tendenzialmente scientifica»<sup>111</sup>. Questa caratteristica costituisce a ben vedere il tratto fondamentale di una diversa aggettivazione del capitalismo forgiata proprio a partire dalle vicende che hanno caratterizzato il Nuovo mondo. Il riferimento è al «capitalismo manageriale»: un fenomeno che interessò inizialmente i settori produttivi particolarmente dinamici, sollecitati da rapidi mutamenti tecnologici e da una domanda in espansione, nei quali la richiesta di articolate e complesse conoscenze condusse al divorzio tra proprietà e controllo dell'impresa<sup>112</sup>. Soprattutto in quei settori le imprese assunsero una struttura

---

<sup>107</sup> H.-J. Puhle, *Der Übergang zum Organisierten Kapitalismus in den USA. Thesen zum Problem einer aufhaltsamen Entwicklung*, in H.A. Winkler (cur.), *Organisierter Kapitalismus*, cit., p. 174. s

<sup>108</sup> O. Bergamini, *Storia degli Stati Uniti*, cit., p. 108.

<sup>109</sup> *Pollock v. Farmers' Loan & Trust Company*, 157 U.S. 429 (1895).

<sup>110</sup> Ad es. G.A. Ritter, *Storia dello Stato sociale* (1991), Roma e Bari 1996, p. 61 ss.

<sup>111</sup> J. Kocka, *Organisierter Kapitalismus oder Staatsmonopolistischer Kapitalismus?*, cit., p. 20 s.

<sup>112</sup> Ad es. P.A. Toninelli, *Nascita di una nazione. Lo sviluppo economico degli Stati Uniti (1780-1914)*, Bologna 1993, p. 260 ss.

multifunzionale, ovvero diversificarono la loro attività in ambiti non riconducibili a unità, rendendo così indispensabile il divorzio appena menzionato e più precisamente la sostituzione nella direzione dell'impresa del fondatore e della sua discendenza da parte di professionisti formati nelle *business school* e collocati alla testa di apparati burocratici<sup>113</sup>.

Ricorrente oltreoceano era pure lo stretto legame tra finanza e impresa, ovvero di un presupposto cruciale per lo sviluppo del capitalismo organizzato. Secondo alcuni un simile legame costituiva anzi un carattere distintivo dell'esperienza statunitense, se non altro in quanto strettamente connesso all'ampio ricorso alle concentrazioni oligopolistiche e monopolistiche. Se queste si sono potute realizzare, lo si deve infatti al settore finanziario e al penetrante sistema di partecipazioni incrociate cui ha dato vita. Esempio nel merito il coinvolgimento di J.P. Morgan, tutt'ora uno dei maggiori istituti di investimento, nella formazione di United States Steel, all'epoca la più grande impresa al mondo<sup>114</sup>.

Peraltro la dissociazione tra proprietà e controllo dell'impresa, pure unita a una commistione tra mondo della produzione e mondo della finanza, non rendeva di per sé l'esperienza statunitense descrivibile a partire dalla categoria del capitalismo organizzato. Almeno non nella fase storica in cui questa categoria viene proficuamente impiegata per il Vecchio continente: perché questo possa avvenire occorre attendere gli anni trenta e quaranta, quando si consolidano tendenze che pure si affacciano in occasione del primo conflitto mondiale. Solo allora si realizzarono le forme di ingerenza dei pubblici poteri nell'ordine economico che determinano una rottura rispetto alla fase precedente<sup>115</sup>, come abbiamo detto dominata da forme meramente indirette di controllo dell'ordine economico da parte dell'ordine politico, e si aprì la strada a una profonda riforma del capitalismo.

### 11. *Una democrazia commissariata dai tecnocrati*

Sebbene non potesse considerarsi organizzato, il capitalismo statunitense tra Otto e Novecento si evidenziò quindi per un elevato grado di professionalizzazione di coloro ai quali veniva affidata l'amministrazione delle imprese. Si caratterizzò cioè per un approccio scientifico che non si limitava all'ambito della organizzazione del lavoro produttivo, ovvero all'aspetto su cui aveva

---

<sup>113</sup> Cfr. A. Colli, *Capitalismo manageriale e capitalismo familiare in Chandler*, in «Contemporanea», 13, 2010, p. 577 ss.

<sup>114</sup> S. Lash e J. Urry, *The End of Organized Capitalism*, Cambridge Ma 1987, p. 68 ss.

<sup>115</sup> H.-J. Puhle, *Der Übergang zum Organisierten Kapitalismus in den USA*, cit., p. 178 ss.



concentrato l'attenzione Frederick Taylor con l'idea di *scientific management*: coinvolgeva ora l'ordine economico nel suo complesso e mirava anzi a travalicarlo.

L'approccio scientifico finì insomma per interessare anche l'ordine politico, entro cui contribuì in ultima analisi a neutralizzare i conflitti provocati dal funzionamento del mercato. Sappiamo infatti che la transizione dalla società borghese alla società industriale aveva reso il lavoro incapace di produrre emancipazione, alimentando così il moto verso il superamento dell'ordine proprietario. Sappiamo poi che per contrastarlo venne promossa l'inclusione in esso nella sola misura necessaria e sufficiente a indurre cooperazione e pace sociale. Vediamo ora come tutto ciò fu accompagnato da una deriva tecnocratica alimentata ad arte per impedire che l'inclusione venisse estesa anche all'ambito politico, ovvero per neutralizzarlo in quanto motore di emancipazione sociale e individuale.

È nel corso degli anni trenta che l'approccio tecnocratico diviene un carattere fondativo della società statunitense, ma la sua diffusione risale a una fase precedente: avviene al principio del Novecento e accompagna pertanto tutta l'Era progressista. È del resto questa l'epoca in cui si estende notevolmente il raggio di azione della mano pubblica, oramai indispensabile a prevenire l'autofagia del mercato e a promuovere attivamente le condizioni affinché possa proficuamente affidarsi l'allocazione delle risorse al libero incontro di domanda e offerta. All'aumento dei compiti affidati allo Stato non doveva però corrispondere l'espansione della partecipazione democratica. L'intervento pubblico doveva cioè disciplinare l'interazione degli attori economici per impedire loro di comprimere la concorrenza e alimentare il conflitto sociale, e non anche realizzare finalità incompatibili con simili propositi: era questo il senso delle riforme che pure hanno assicurato un miglioramento delle condizioni dei lavoratori.

Altrimenti detto, lo Stato interventista doveva innanzi tutto evitare abusi nell'esercizio dei diritti fondativi dell'ordine proprietario. Era cioè chiamato a promuovere la loro funzionalizzazione e dunque il loro utilizzo come strumento attraverso cui i titolari avrebbero alimentato l'equilibrio e lo sviluppo del mercato: come se si fossero delegate loro funzioni di polizia economica. E l'unico modo per evitare che l'intervento dello Stato potesse veicolare istanze di altra natura, era metterlo al riparo dal circuito della partecipazione democratica: ad esempio affidando le decisioni a personalità la cui legittimazione non fosse di tipo politico, bensì fondata sul possesso di un patrimonio sapienziale. Realizzando così «una sorta di oltrepassamento della politica attraverso la sua tecnicizzazione»<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> G. Borgognone, *Tecnocrati del progresso. Il pensiero americano del Novecento tra capitalismo, liberalismo e democrazia*, Torino 2015, p. 42.

Che questa fosse un'aspirazione diffusa, lo possiamo verificare richiamando le tesi di Thorstein Veblen, autore del celebre volume dedicato alla classe che detiene i mezzi di produzione ma è incapace di contribuire al benessere della collettività, contrapposta alla classe di coloro i quali possiedono invece le conoscenze per renderli fonte di ricchezza per la società<sup>117</sup>: «esperti industriali, ingegneri, chimici, mineralogisti e tecnici di ogni tipo». Il sociologo statunitense temeva che l'inettitudine e la cieca ricerca del profitto della prima classe, definita come «classe agiata», avrebbe portato al declino e ispirato così il superamento violento dell'ordine proprietario. Ed era convinto che un simile epilogo si sarebbe potuto evitare solo affidando alla seconda classe, ovvero alla classe dei tecnici, la «pianificazione e direzione del sistema industriale»<sup>118</sup>.

Veblen concentrava le sue riflessioni sul sistema industriale, e tuttavia aveva in mente il funzionamento della società nel suo complesso. Se infatti l'Era progressista era nell'insieme votata alle riforme, queste discendevano in ultima analisi da un approccio scientifico allo stare insieme come società: così come l'ordine economico non poteva essere plasmato dal *laissez faire*, anche l'ordine politico si doveva sottrarre alle dinamiche partecipative<sup>119</sup>. Doveva cioè essere neutralizzato in quanto catalizzatore del conflitto democratico, e per questo la redistribuzione delle risorse doveva essere affidata a tecnocrati il cui operato si sarebbe accettato in quanto naturalmente votato a produrre esiti efficienti e ottimali. E comunque in quanto fondamento di assetti preferibili a quelli determinati dalle mediazioni con le fonti di produzione delle regole: i rappresentanti popolari ma anche le corti<sup>120</sup>.

È significativo che la necessità di estendere all'ordine politico le dinamiche tecnocratiche concepite per l'ordine economico sia stata sottolineata da una personalità come Walter Lippmann: un noto giornalista inizialmente attratto da idee socialiste ma poi divenuto un ispiratore della svolta neoliberale<sup>121</sup>. Prima della svolta ebbe modo di riflettere sulle dinamiche della società industriale, sostenendo «la necessità di interporre una forma di competenza specializzata tra il cittadino privato e il vastissimo ambiente in cui si trova immerso», e a monte

---

<sup>117</sup> T. Veblen, *La teoria della classe agiata. Studio economico sulle istituzioni* (1899), Torino 2007.

<sup>118</sup> T. Veblen, *The Engineers and the Price System* (1921), Torrazza Piemonte 2022, pp. 19 ss. e 66 ss.

<sup>119</sup> Per tutti G. Borgognone, *Storia degli Stati Uniti. La democrazia americana dalla fondazione all'era globale*, 6. ed., Milano 2021, p. 107 s.

<sup>120</sup> P.N. Carroll e D.W. Noble, *Storia sociale degli Stati Uniti* (1977), Roma 1981, p. 327.

<sup>121</sup> Ad es. A. Somma, *Diritto e capitalismo. Leggi dello Stato e leggi del mercato nella costruzione della soggettività neoliberale*, in O. Giolo e M.G. Bernardini (cur.), *Teorie critiche del diritto*, Pisa 2017, p. 299 ss.

di riconoscere che la società «non poteva essere governata da individui che ragionassero per deduzione sui diritti e i doveri». Il tutto ritenuto un risvolto inevitabilmente riconducibile allo sviluppo della «Grande società», ovvero della società plasmata dalle «invenzioni che hanno abolito i vecchi limiti alla creatività della forza meccanica, al trasporto di uomini e merci e alla comunicazione con la parola scritta e parlata»<sup>122</sup>.

Insomma, il paradigma inaugurato da Taylor con il *scientific management* si era impadronito di tutti i principali aspetti dello stare insieme come società. La resistenza non era però ancora vinta, se non altro tra i lavoratori che lo consideravano un modo per incrementare la produttività ai danni della loro salute, e che per questo si mobilitavano contro «Speedy Taylor»<sup>123</sup>. Per quanto l'Era progressista fosse animata da sensibilità verso i lavoratori, le loro istanze erano del resto considerate solo nella misura necessaria e sufficiente a neutralizzare il conflitto. Non si era insomma abbandonato il moto verso la repressione del movimento dei lavoratori, che anzi verrà inasprita dopo la Rivoluzione d'Ottobre, e che anche prima si manifestò in modo particolarmente cruento: come testimoniato dal massacro di Ludlow, la tendopoli realizzata dai minatori in sciopero brutalmente data alle fiamme da mercenari assoldati dalla compagnia mineraria, che provocò la morte atroce di numerosi donne e bambini<sup>124</sup>.

## 12. Una potenza emergente tra razzismo e imperialismo

Sappiamo che l'Era progressista ha avallato forme di eugenetica negativa, di cui la giurisprudenza della Corte suprema in tema di divieto di lavoro femminile notturno costituisce un particolare riscontro. A ben vedere anche queste forme discendevano dalla sfiducia nel *laissez faire*, e in ultima analisi da «una prospettiva chiaramente riconducibile alla mentalità tecnocratica»<sup>125</sup>: indicavano la volontà di non lasciare alla scelta individuale persino vicende come la definizione dei tratti identificativi di partecipanti alla comunità di riferimento per l'ente statale.

L'Era progressista era insomma fortemente caratterizzata da una deriva razzista, che riguardava i vertici dell'apparato statale a partire dal Presidente Theodore Roosevelt, ma che costituiva in ultima analisi un tratto identificativo della

---

<sup>122</sup> G. Wallas, *The Great Society*, New York NY 1914, p. 3.

<sup>123</sup> P. Devinat, *The American Labour Movement and Scientific Management*, in «International Labour Review», 13, 1926, p. 463.

<sup>124</sup> T.G. Andrews, *Killing for coal. America's deadliest labor war*, Cambridge Ma 2010.

<sup>125</sup> G. Borgognone, *Storia degli Stati Uniti*, cit., p. 135.

società dell'epoca<sup>126</sup>. Era invero diffuso l'allarme per le conseguenze dei fenomeni migratori che non erano più dominati dai popoli dell'Europa settentrionale: i Paesi di provenienza erano oramai quelli dell'Europa meridionale e orientale, che per un verso consentivano di attingere a «manodopera a buon mercato», ma per un altro esponevano al rischio di «danneggiare il plasma germinale della razza umana». Di qui l'urgenza di misure eugenetiche volte a ripristinare la purezza razziale, il ricorso alle quali si doveva promuovere in omaggio a tensioni la cui valenza era oramai quella di «una sorta di religione»<sup>127</sup>.

Non fu da meno Woodrow Wilson, il Presidente le cui convinzioni razziste sono ben esemplificate dal suo sostegno al Ku Klux Klan. Fu del resto sotto la sua guida che si moltiplicarono e consolidarono le iniziative a livello federale volte a escludere i neri dai livelli apicali dell'amministrazione, e a segregarli nelle diverse articolazioni della burocrazia<sup>128</sup>. Non stupisce dunque se gli Stati del sud trovarono nella Casa bianca un prezioso alleato nella loro azione volta a vanificare il XIV emendamento, come sappiamo concepito per porre fine alla discriminazione razziale: fu la prima volta dalla conclusione della Guerra di secessione che la presidenza accettò di assolvere a un simile ruolo<sup>129</sup>.

Come si sa, razzismo e imperialismo procedono sovente di pari passo. Chi nutre sentimenti del primo tipo è incline ad attribuirsi una sorta di missione civilizzatrice, e in effetti proprio a questa alludeva l'idea secondo cui gli Stati Uniti avevano un «destino manifesto». Inizialmente questa idea era riferita all'espansione verso i territori che compongono l'ovest del Paese<sup>130</sup>, ma a partire dalla fine dell'Ottocento l'espansione a cui si faceva riferimento era quella oltre i confini nazionali, che si voleva mettere al servizio di tutti i popoli della terra: quello statunitense si percepiva «così superiore da essere un modello universale e uno strumento universale di liberazione»<sup>131</sup>. Il tutto da concepirsi come una sorta di completamento della dottrina che prende il nome dal Presidente James Monroe, il quale nel 1823 avvertì le potenze europee che gli Stati Uniti non avrebbero tollerato intromissioni nel continente americano.

---

<sup>126</sup> M.J. Skidmore, *Theodore Roosevelt on Race and Gender*, in «Journal of American culture», 21, 1998, p. 35 ss.

<sup>127</sup> I. Fisher, *Impending Problems of Eugenics*, in «Scientific Monthly», 13, 1921, pp. 214 e 226 s.

<sup>128</sup> Già H. Blumenthal, *Woodrow Wilson and the Race Question*, in «The Journal of Negro History», 48, 1963, p. 1 ss.

<sup>129</sup> Ad es. M.A. Jones, *Storia degli Stati Uniti d'America. Dalle prime colonie inglesi ai giorni nostri*, 2. ed. (1995), Milano 2011, p. 348.

<sup>130</sup> Cfr. J.W. Pratt, *The Origin of "Manifest Destiny"*, in «American Historical Review», 32, 1927, p. 795 ss.

<sup>131</sup> Cfr. A. Testi, *Il secolo degli Stati Uniti*, cit., p. 88 s.

Il destino manifesto, ovvero la naturale vocazione del Nuovo mondo a civilizzare il pianeta, venne così invocato per condurre nel 1896 la breve guerra ispano americana, conclusasi con la cessione agli Stati Uniti delle Filippine e di Puerto Rico, oltre che con l'indipendenza solo formale di Cuba: l'isola finì sotto lo stretto controllo politico ed economico di Washington. Nasceva così l'impero coloniale statunitense, e con esso i primi passi verso lo status di potenza mondiale o quantomeno interessata a condizionare i destini di Paesi stranieri ben oltre i confini cui faceva riferimento la dottrina Monroe<sup>132</sup>.

E proprio alla dottrina Monroe si richiamò il Presidente Theodor Roosevelt in occasione della crisi venezuelana di inizio Novecento: quando l'Impero tedesco, il Regno d'Italia e il Regno Unito reagirono al rifiuto del Paese latinoamericano di onorare il proprio debito con un blocco navale. La questione venne affrontata dalla Corte permanente di arbitrato e decisa a favore dei tre Paesi europei, il che venne interpretato dagli Stati Uniti come una minaccia ai propri interessi economici: anche Washington vantava crediti nei confronti del Venezuela, che finirono tuttavia per essere declassati rispetto a quelli degli autori del blocco. Di qui l'invocazione di Roosevelt della dottrina Monroe, da aggiornare tuttavia in quanto impediva ai Paesi europei di intervenire in America latina, ma non consentiva certo agli Stati Uniti di farlo in loro vece. Proprio questo veniva ora previsto dal «corollario di Roosevelt», per il quale un simile intervento sarebbe stato ammissibile se funzionale a mantenere i «Paesi vicini stabili, ordinati e prosperosi»<sup>133</sup>.

Si è detto che questa dichiarazione non costituiva un corollario della dottrina Monroe, bensì una nuova dottrina con cui si ritagliava per gli Stati Uniti il ruolo di «poliziotto dell'emisfero occidentale»<sup>134</sup>. E in effetti proprio questo ruolo venne assunto da Washington, che per un verso affermava di voler promuovere la diffusione della democrazia e della prosperità in America latina, ma per un altro finì per ricondurre sotto il suo controllo politico ed economico quella porzione di mondo, sempre più ritenuta una sorta di appendice del proprio territorio.

---

<sup>132</sup> Per tutti M.A. Jones, *Storia degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 359 ss.

<sup>133</sup> Così il Presidente Roosevelt nel suo messaggio al Congresso del 6 dicembre 1904: *Roosevelt's Corollary to the Monroe Doctrine*, in *Encyclopedia of the United Nations and International Agreements*, 3. ed., vol. 3, New York NY e London 2003, p. 1966.

<sup>134</sup> S. Ricard, *The Roosevelt Corollary*, in «*Presidential Studies Quarterly*», 36, 2006, p. 17 ss.