Ma l'America frammentata, rancorosa e piagata dalla solitudine di questi anni Venti appare meno disponibile di un tempo a giudicare le vicende del mondo partendo da una solida appartenenza o esperienza religiosa. L'indebolimento delle grandi realtà protestanti lascia spazio o all'indifferenza, o a derive patologiche che arrivano fino al "messianismo" che accompagna Donald Trump in alcune frange del suo movimento Maga (*Make America Great Again*), quelle che diffondono sui social video che ritraggono l'ex presidente come un dono della Provvidenza.

Il ridimensionamento della dimensione religiosa della vita pubblica americana può avere ripercussioni profonde non solo in occasione del voto del 5 novembre prossimo, ma più in generale per il futuro di un esperimento di democrazia quale quello degli Stati Uniti, che nel 2026 si troverà a celebrare i propri 250 anni e a interrogarsi sul futuro. Quando Alexis de Tocqueville spiegò agli europei cosa stava accadendo dall'altra parte dell'Atlantico, nel suo *La democrazia in America*, attribuì al cristianesimo e in generale alla religione un compito centrale e decisivo per tenere in piedi la democrazia statunitense. La libertà politica, secondo Tocqueville, richiede solide basi morali che solo la religione può fornire. Il cristianesimo americano, ai suoi occhi, era l'antidoto ai rischi di tirannia della maggioranza, materialismo individualista e despotismo che le democrazie si portano dietro.

Le istituzioni americane giurano ancora su Dio e non c'è presidente che non concluda i propri discorsi con un «God bless America», ma i deserti religiosi che si aprono nel Paese, uniti alla frammentazione e alla solitudine, sono l'opposto di ciò che Tocqueville descriveva come condizione necessaria per mantenere in piedi la democrazia. E questo, alla fine, è il vero tema delle elezioni presidenziali 2024.

In difesa della burocrazia

Negli ultimi giorni dell'amministrazione Trump, la Casa Bianca approvò il decreto presidenziale 13957, che creava una categoria d'impiegati federali detta *Schedule F*. Essi potevano essere licenziati senza restrizioni e le amministrazioni federali ricevet-

di Francis Fukuyama

Francis Fukuyama è un politologo statunitense, noto per essere l'autore del saggio *La fine della storia*, pubblicato nel 1992. Insegna alla Stanford University, a Palo Alto, in California. L'articolo che qui pubblichiamo è uscito sulla rivista francese «Commentaire» nel numero 184 (inverno 2023).

tero l'ordine d'inserire un gran numero dei loro impiegati in questa categoria. Assumendo le sue funzioni, l'amministrazione Biden ha immediatamente annullato questa disposizione. Ma James Sherk, che ne era uno dei responsabili nell'amministrazione Trump, si è dato molto da fare all'Heritage Foundation per difendere tale iniziativa e per preparare dei piani per reintrodurla se i Repubblicani avessero ripreso la Casa Bianca nel 2024. Egli ha pubblicato numerosi articoli in appoggio alle revoche senza vincoli; vi sosteneva che le procedure che proteggono i burocrati sono troppo ampie perché permettono a loro di agire in tutta impunità. In una delle sue pubblicazioni recenti sul suo *blog*, è tornato in modo dettagliato su alcuni casi in cui i funzionari di carriera si erano opposti alla volontà dei capi dell'amministrazione Trump di proteggere i politici che essi difendevano. Sherk e altri conservatori credono che la burocrazia federale abbia un orientamento nettamente liberale e cerchi di contrastare le politiche conservatrici.

Ottenere dai funzionari che mettano in atto le decisioni dei loro capi politici è un problema che non data da ieri. In Cina, civiltà che ha inventato la burocrazia, l'imperatore disponeva dell'autorità politica, ma numerosi imperatori hanno visto la loro azione ostacolata da potenti funzionari. Essi fecero ricorso a un corpo specializzato di eunuchi per controllare i burocrati; ma gli eunuchi si misero anch'essi ad agire in maniera indipendente, il che richiese la creazione di un "ufficio di correzione degli eunuchi". Le versioni moderne della resistenza burocratica sono illustrate dal comportamento di Humphrey, l'alto funzionario britannico della serie culto della Bbc *Yes Minister*, che prende in giro il suo ministro. Le procedure cumulative alle quali ricorrono i burocrati sono innumerevoli: prendersela comoda, non informare i superiori delle iniziative in corso e, talvolta, sfidare apertamente gli ordini politici. Gli esempi di Sherk sono in genere abbastanza insignificanti, come il servizio giuridico di un ministero che non redige memorie in tempo e – orrore! – che obbliga i suoi nuovi superiori a fare essi stessi il lavoro.

Nella teoria democratica classica, vi è un'autorità gerarchica chiara fra gli eletti politici e i funzionari. I primi, che riflettono la volontà del popolo, agiscono da capi e danno degli ordini; i burocrati sono i loro agenti e hanno l'obbligo di eseguire questi ordini. La teoria normativa dice che i funzionari non devono imporre i propri desideri personali

al posto di quelli dei loro superiori politici e che sono responsabili in caso di cattiva condotta.

Ma, nel mondo reale, le cose non sono mai così semplici. L'autorità va spesso nell'altro senso: dagli "agenti" ai "principali". Il che avviene a volte per cattive ragioni, allorché i burocrati tentano di proteggersi a spese dell'interesse pubblico e, in certi casi, per coprire l'incompetenza, la corruzione o una condotta criminale. Ma, in altre situazioni, la resistenza burocratica è più giustificata, se non, in circostanze straordinarie, necessaria alla sopravvivenza della comunità politica.

I capi hanno spesso bisogno di rimettersi ai funzionari, e ciò per una ragione essenziale: questi ultimi ne sanno semplicemente più di loro. I responsabili politici assumono generalmente le loro funzioni sperando vivamente d'introdurre importanti cambiamenti senza comprendere le complessità della loro attuazione, i vincoli politici o le conseguenze impreviste che discendono dalle loro politiche. Capita talvolta che essi non ammettano che quel che vogliono fare è illegale, come quando l'amministrazione Trump, ai suoi inizi, cercò d'impedire l'accesso negli Stati Uniti ai cittadini di Paesi in maggioranza musulmani.

Si sa, le burocrazie cercano di proteggersi, ma capita che l'auto-protezione serva un obiettivo importante: quello di preservare la capacità dello Stato. È quel che si è prodotto sotto l'amministrazione Trump, allorché il presidente nominò Michael Pack direttore generale dell'*US Agency for Global Media* (Usagm). Quest'ultima supervisiona gruppi di media come *Radio Free Asia* e *Radio Free Europe/Radio Liberty*. Pack revocò immediatamente tutti i direttori dei media dell'Usagm per rimpiazzarli con dei fedelissimi che avevano la missione di promuovere il programma di Trump nel mondo. I giornalisti di provata esperienza dell'Usagm comprendevano che la loro efficienza dipendeva dalla loro credibilità agli occhi del pubblico non americano e non dalla maniera in cui i loro messaggi passavano in Texas o nel Tennessee. A sua volta, la credibilità si basava sul fatto che essi non sembravano essere lo strumento di propaganda di un'amministrazione americana particolare. Tale indipendenza politica dell'istituzione è, dopo tutto, quel che ha fatto della Bbc una fonte d'informazione notoriamente affidabile. In un colpo solo, Pack minacciava di distruggere la credibilità che quei giornalisti avevano costruito nel corso di decenni. Possiamo dire senza sbagliarci che numerosi membri del personale, che erano spesso emigrati esiliati dei Paesi di cui si occupava-

no, non avevano alcuna voglia di promuovere il messaggio di Trump. Di conseguenza, molti se ne andarono.

È proprio per questo motivo che le amministrazioni federali diedero prova di una forte resistenza alle politiche dell'amministrazione Trump. Il crollo della credibilità dell'Usagm fu, in fin dei conti, una questione relativamente minore paragonata ad altri atti di resistenza. Consideriamo la condotta del generale Mark Milley, che ha da poco deciso di andare in pensione da capo di Stato maggiore dell'esercito. Come ha recentemente raccontato Jeffrey Goldberg su «The Atlantic», Milley si scontrò con Trump in numerose occasioni, in particolare dopo che quest'ultimo tentò di arruolarlo in una violenta repressione contro i manifestanti di *Black Lives Matter* in Lafayette Square. Egli cercò di dissuadere Trump dal graziare Eddie Gallagher, ex comandante della Marina americana, riconosciuto colpevole di crimini di guerra, per scoprire che l'ex presidente credeva che non ne avesse commesso nemmeno uno.

Nel periodo che ha fatto seguito all'insurrezione del 6 gennaio, Milley temeva in particolare che, per restare in carica, Trump avrebbe fatto qualche follia che coinvolgesse l'esercito americano. Ebbe colloqui con il segretario alla Difesa, Mark Esper, e con altri alti responsabili; telefonò due volte al suo omologo cinese per rassicurarlo che gli Stati Uniti non avrebbero attaccato la Cina. Una volta che Trump ebbe cacciato via Esper e cercato d'istallare alla Difesa il fedelissimo Kash Patel, Milley avvertì il suo nuovo capo nominale che avrebbe visto il mondo "da dietro le sbarre" se avesse cercato d'impedire la transizione pacifica del potere. La rivelazione indusse Trump ad affermare su Truth Social che Milley aveva commesso un atto di tradimento «così scandaloso che un tempo sarebbe stato punito con la *Morte*».

Questo caso illustra i limiti del quadro classico nel quale viene considerata la subordinazione burocratica. La teoria "principale-agente" non si applica nel caso di un re folle. Come lo stesso Milley ha spiegato, lui ha giurato di rispettare la Costituzione e non ha giurato fedeltà personale a Donald Trump. Dopo il 6 gennaio, è il capo dello Stato legittimamente eletto a essere diventato la principale minaccia contro l'ordine costituzionale.

Gli eventi straordinari che si sono svolti a partire dal 6 gennaio esigevano risposte straordinarie. Non si può mai chiedere ai propri subordinati di commettere atti criminali; l'esercito americano insegna

ai suoi ufficiali e agli arruolati che essi non sono obbligati a seguire ciecamente gli ordini dei loro comandanti. Ma, al di fuori degli atti criminali, quali sono gli altri tipi di ordini ai quali è legittimo opporsi? Se, agendo per pura ignoranza, un dirigente politico decreta che un farmaco dagli effetti collaterali pericolosi è un rimedio efficace, o afferma erroneamente che un uragano colpirà una particolare regione, si esige dai funzionari che restino sottomessi sull'attenti e che sostengano il loro superiore? I responsabili pubblici devono contribuire a scalzare le proprie amministrazioni?

Si riteneva che le regole esistenti concernenti l'autorità gerarchica riguardassero situazioni quotidiane. È fuor di dubbio che il potere esecutivo non potrebbe funzionare se i subordinati si accollassero il compito di opporsi agli ordini dei loro superiori legittimi. C'è però un argomento generale a favore del conservatorismo burocratico che consente alle amministrazioni di resistere a un cambiamento drammatico. Il conservatorismo rende le regole e i regolamenti stabili e prevedibili. È anche quel che protegge l'esperienza e la capacità dello Stato. I funzionari non devono comunque essere protetti in maniera generale. Una maggiore flessibilità nelle revoche sul tipo di *Schedule F* potrebbe rivelarsi utile per disciplinare funzionari poco produttivi quando esse sono utilizzate da un dirigente che vuole davvero rendere la propria azione più efficace. Trovo estremamente terrificante che ci sia una possibilità reale che venga rieletto un re che si è rivelato completamente folle e inadatto a governare e che utilizzerebbe il suo potere per distruggere l'amministrazione stessa che dirigeva.

(Traduzione di Mario Porro)