

Le policy élite di Obama e il caso della riforma sanitaria

Mattia Diletti – paper, convegno Sisp 2009, Roma

Draft – non riprodurre non citare senza il consenso dell'autore: mattia.diletti@gmail.com

Introduzione

Attraverso quali canali avviene la selezione delle élite politiche negli Stati Uniti? L'elezione di Barack Obama segna una rottura con i meccanismi di selezione del dopoguerra americano? Se sì, quale grado di innovazione si raggiungerà nello stile di leadership presidenziale e nella composizione dell'*inner circle* della Casa Bianca? Quale grado di cooperazione e di conflittualità caratterizzerà la relazione tra Obama e le diverse *policy community*? L'ipotesi di partenza è che il profilo di élite di Obama differisca in modo marcato con la tradizione più recente di selezione delle *power élite* di governo¹, sebbene si abbia a che fare con un "prodotto" tipicamente americano: un'evoluzione *color-blind* – tutto sommato inevitabile - dell'élite liberal degli Stati Uniti, frutto della rielaborazione della cultura del New Deal, della Great Society e della battaglia politica per i diritti delle minoranze².

L'elemento di rottura più evidente - rispetto al passato prossimo - è quello che riguarda il modello di "partito del presidente"³ di Obama, e quindi la sua cultura organizzativa: l'esperienza del 2008 potrebbe smentire la letteratura politologica che esclude la possibilità di un "ritorno di fiamma" di organizzazioni di massa nel sistema politico americano. Questo modello di organizzazione – per diversi aspetti assolutamente innovativo, basato sulle tecniche di mobilitazione dei *grassroots movement* del settore no-profit - ha sostenuto e legittimato la candidatura di Obama, per poi rendersi permanente attraverso l'istituzione di OFA, Organizing for America (con il medesimo scopo: sostegno e legittimazione dell'azione presidenziale). Nella formazione politico/culturale di Obama la sensibilità per questo tipo di attività di *grassroots* è strettamente connessa al suo percorso individuale, in una città politicamente "speciale" come Chicago: prima *community organizer* negli anni dell'esperimento politico di Harold Washington (il primo sindaco nero della storia di Chicago), poi membro dell'élite politica cittadina, infine rappresentante eletto nelle istituzioni federali.

¹ Vedi R. di Leo *Il ritorno delle élite*, web paper GeopEC, www.geopec.org/wp-content/uploads/2009/02/il-ritorno-delle-elite.doc

² Vedi M. Diletti, M. Mazzonis, M. Toaldo, *Come cambia l'America. Politica e società ai tempi di Obama*, Edizioni dell'Asino, Roma, 2009, pp. 17 – 83.

³ D. Galvin, *Changing Course: Reversing the Organizational Trajectory of the Democratic Party from Bill Clinton to Barack Obama*, in "The Forum", Vol. 6, 2/2008

Il testo che segue non risponde ai quesiti posti in avvio, ma tratta due aspetti preliminari e circoscritti: a) la discussione del profilo di élite di Obama attraverso una metodologia della *life history* applicata alle élite, che si sofferma sul periodo di formazione nella Chicago del sindaco Harold Washington; b) una prima analisi del principale conflitto innescato dalla presidenza “trasformativa” di Barack Obama, quello della riforma della sistema sanitario americano. In essa sarà possibile osservare – per ora in itinere – lo sviluppo delle capacità organizzative di OFA, lo stile di leadership dell’amministrazione Obama e la sua relazione con una specifica *policy community*.

1. La selezione delle élite in America e il caso di Barack Obama

1.1. *La selezione delle élite americane nel dopo guerra: il “consenso meritocratico”*. Innanzitutto una breve riflessione introduttiva sul modello americano di selezione delle élite: per ragioni di economia in questa sede si seguirà la traccia di una delle ricerche più recenti elaborate su questo tema, quella di Romain Huret⁴, che si è concentrato, con successo, sul livello del governo federale. Sono ben lontani gli anni ’30, quelli nei quali la selezione delle élite politiche ed economiche avveniva - prima che ad Harvard, Yale e Princeton – nelle *prep schools* del New England: St. George, St. Mark, St. Paul, Groton e Middlesex (tutte episcopaliane). Nelle aule di questi istituti l’élite del New England divideva i suoi banchi con una rappresentanza modesta dei figli del notabilato del Midwest e dell’Ovest. Negli anni ’30, l’11% degli iscritti ad Harvard proveniva da queste *prep schools*; la percentuale triplicava osservando la composizione degli aderenti alle associazioni studentesche delle università (confraternite, gruppi di lettura, club musicali e sportivi), nelle quali si creava – e si crea tutt’ora - un formidabile accumulo di capitale relazionale, spendibile nella carriera lavorativa. Per fare un esempio, nella Casa Bianca di Franklin Roosevelt i figli della famiglie Acheson, Alsop, Bundy, Harriman, Morgan, Whitney e degli stessi Roosevelt occupavano tutti posizioni di primo piano⁵; in comune avevano la frequentazione della *prep school* Groton, dalla quale allora proveniva l’1% dell’élite economica e politica nazionale (e non parliamo di una grande università, ma di una scuola di dimensioni decisamente inferiori rispetto a un nostro qualsiasi

⁴ R. Huret, *La chasse aux talents. Le recrutement des élites aux États-Unis au vingtième siècle*, in D. Lacorne, (a cura di), *Les États-Unis*, Fayard, Paris, 2006, p. 403-418.

⁵ A tutt’oggi il fenomeno del “nepotismo istituzionale” è ancora radicato nelle istituzioni americane, se consideriamo che nel 2008 un senatore ogni dieci eredita una carica appartenuta a un membro della propria famiglia. Più in generale, il 20% degli eletti al Congresso nell’intera storia degli Stati Uniti appartiene a 700 famiglie chiave.

liceo)⁶. All'epoca queste istituzioni scolastiche si basavano sull'esclusione delle minoranze etniche, dei cattolici e soprattutto degli ebrei⁷: ad Harvard, nel 1930, gli studenti ebrei non potevano superare la quota del 10% del totale degli iscritti.

Ma già alla metà degli anni '30 l'amministrazione Roosevelt opera per l'allargamento del bacino di reclutamento delle élite americane, che si accresce grazie al miglioramento del sistema scolastico, in particolar modo di quello del Midwest. Aumentando il tasso complessivo di diplomati e la qualità del loro apprendimento, cresce la percentuale di studenti in grado di essere ammessi alle università della Ivy League, nonostante le politiche restrittive di queste ultime⁸. Negli anni del New Deal Roosevelt costruisce ed espande la nuova base elettorale della coalizione democratica⁹; contestualmente avviene il graduale allargamento del circuito delle élite politiche ed economiche: una delle risposte alla crisi degli anni '30 è la cooptazione di nuovi gruppi e quindi nuove élite, attraverso il sistema di allocazione di premi e risorse che il New Deal offre.

Nel 1933, ad Harvard, viene eletto *dean* dell'università James Conant, un figlio della classe media del piccolo sobborgo di Dorchester che non appartiene all'élite metropolitana del New England. Conant procede alla riforma del sistema di accesso all'università; l'idea guida è quella di sostituire gradualmente - o meglio, di affiancare - il modello di riproduzione dell'aristocrazia di sangue del New England con uno capace di premiare "l'aristocrazia naturale" del paese (l'espressione è di Thomas Jefferson)¹⁰ - anche se Conant mantiene politiche molto restrittive nei confronti degli studenti ebrei. Dal punto di vista ideologico e retorico il richiamo è ai grandi padri dell'America: esiste ancora un frontiera da superare ed è interna, sociale; ha a che fare con le diseguaglianze e l'immobilità del sistema di riproduzione delle élite: il sistema che può contribuire a superarle deve essere basato sul merito e lo spirito di innovazione, non certo sull'ereditarietà¹¹. Si apre così la

⁶ F. C. Jaher, *The Urban Establishment. Upper Strata in Boston, New York, Charleston, Chicago and Los Angeles*, University of Illinois Press, Urbana, 1982, pp. 102-104.

⁷ Il premio nobel John Kenneth Galbraith raccontò del suo rifiuto a rivestire la carica di responsabile di uno dei dormitori studenteschi di Harvard quando gli vennero fornite tre liste di matricole: quella degli studenti provenienti dalle prep school del New England, quella degli studenti delle scuole pubbliche e quella degli studenti ebrei. L'ordine, rifiutato, era quello di privilegiare l'accesso al dormitorio agli studenti della prima lista (citato in M. G. Synnott, *The admission and Assimilation of Minority Students at Harvard, Yale and Princeton 1900 – 1970*, in "History of Education Quarterly", vol. 19, 3/79, pp. 285-304).

⁸ C. Goldin e L. Katz, *Human Capital and Social Capital: the rise of secondary schooling in America 1910 – 1940*, Journal of Interdisciplinary History, vol. 29, 4/1999, pp. 683-723.

⁹ S. Milkis, *The President and the Parties: The Transformation of the American Party System Since the New Deal*, Oxford University Press, New York, 1993; L. Sundquist, *Dynamics of the Party System Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, Brookings Institution, Washington D.C., 1983; K. Andersen, *The Creation of a Democratic Majority, 1928-1936*, University of Chicago, Chicago, 1979.

¹⁰ J. G. Hershberg, *James B. Conant: Harvard to Hiroshima and the Making of the Nuclear Age*, Alfred Knopf, New York, 1993

¹¹ M. Keller e P. Keller, *Harvard's Jews, women, and blacks. Making Harvard modern*, Oxford University Press, New York, 2001

stagione che Huret definisce del “consenso meritocratico”¹², sancito dalla formulazione del documento di indirizzo redatto dalla commissione sull’insegnamento superiore promossa da Harry Truman nel 1948.

La “democrazia delle classi medie” del New Deal e del post-New Deal si fonda sull’allargamento dell’accesso alla formazione, e sulla conseguente promessa di ascesa sociale: a partire dagli anni ’40 gli studenti universitari si moltiplicano per sei in tre decenni, mentre nelle università si armonizzano le politiche di ammissione ai corsi grazie agli strumenti forniti dalla Education Testing Service (fondata nel 1947), che si ispira ai principi del modello di “consenso meritocratico” voluto dall’amministrazione Truman. Contemporaneamente, nel paese si diffonde in modo capillare - nelle aziende, nelle università e nell’esercito – la pratica della somministrazione di test attitudinali, grazie ai quali si presume di poter valutare l’individuo in modo oggettivo, esclusivamente sulla base dei suoi meriti personali: un modello che aspira a rappresentare la via americana al progresso sociale e all’estinzione dei privilegi.

Questo processo è sostenuto dal sistema di distribuzione delle borse di studio (il modello *need-blind*): nel 1963 il 25% degli studenti americani gode di una forma di sostegno per la propria formazione, che sia essa di natura pubblica o privata¹³. Negli anni ’50, la metà dei figli degli operai che ottengono un risultato soddisfacente nei test attitudinali percorre la strada degli studi superiori; questa cifra non fa che aumentare progressivamente fino alla metà degli anni ’70: l’America ha vissuto, con le sue evidenti peculiarità, l’età dell’oro dello stato sociale tipica dei paesi occidentali¹⁴; come nel caso europeo, a partire dalla metà degli anni ’70 questo modello ha subito un processo di trasformazione e ridimensionamento. I rilievi dei teorici americani dell’elitismo sono ben noti: se da un lato è innegabile l’allargamento e la diversificazione delle élite americane, dall’altro si critica il processo di normalizzazione della cultura e dei valori delle élite che provengono da minoranze non *wasp*. Secondo autori quali Domhoff e Zweigenhaft, si può accedere al sistema delle élite economiche e politiche solo in cambio di un’adesione incondizionata alla cultura delle élite dominanti¹⁵: gli stessi test attitudinali, utilizzati senza soluzione di continuità negli ambiti più disparati, servirebbe a misurare e sancire l’aderenza ai valori dell’élite del paese. Lo spostamento di focus è però evidente: non “se accedere” ma “come accedere”, con quale identità e a quale prezzo (compreso quello dell’estraniamento, ovvero il rifiuto dell’assimilazione, come teorizzato da alcuni gruppi radicali della comunità afroamericana).

¹² R. Huret, op. cit., p. 409

¹³ F. C. Jaher, op. cit. p. 104

¹⁴ M. Hout, A. E. Rafferty e E. O. Bell, *Making the Grade: Educational Stratification in the United States 1925-1989*, in Y. Shavit e H. P. Blossfeld (a cura di) *Persistent Inequality. Changing Inequality in Thirteen Countries*, Westview, Boulder, 1993, p. 46

¹⁵ R. L. Zweigenhaft e G. W. Domhoff (a cura di), *Diversity in Power Elite. Have Women and Minorities Reached the Top?* Yale University Press, New Haven, 1998

1.2. *I figli del “consenso meritocratico”*: da Bill Clinton a Barack Obama. Gli ultimi due presidenti democratici degli Stati Uniti – Bill Clinton e Barack Obama - sono encomiabili figli del “consenso meritocratico” degli anni '50 e '60, un prodotto del progetto di allargamento della base di selezione delle élite politiche ed economiche. Uno è un baby boomer del profondo sud bianco (Clinton proviene da una famiglia della piccola borghesia della provincia dell'Arkansas e attraversa un'infanzia per nulla dorata); l'altro è un caso più unico che raro – all'inizio degli anni '60, certamente non oggi¹⁶ - di miscela cosmopolita: il nonno materno era un commerciante originario del Kansas, la madre un'intellettuale dalla personalità piuttosto eccentrica per la sua epoca (capace cioè di sposare un cittadino kenyota conosciuto a un corso di russo nell'America dei primi anni '60), il nipote è presidente degli Stati Uniti. Nella autorappresentazione delle proprie esistenze sia Bill Clinton che Barack Obama pagano un tributo a John Fitzgerald Kennedy: il primo avrebbe scelto di dedicarsi al *public service* dopo aver incontrato il presidente in qualità di senatore della Boys Nation; il secondo ringrazia i programmi di sostegno alla formazione dei giovani del terzo mondo del presidente Kennedy, con i quali il padre poté raggiungere l'America e conoscere sua madre. Senza le riforme dei democratici del New Deal e del post-New Deal, da Truman a Johnson, nessuno dei due sarebbe arrivato a Yale (Clinton, con una borsa di studio) e ad Harvard (Obama), crocevia del sistema di selezione delle élite americane.

Mantenendo la rotta della relazione tra percorso biografico, formazione e cultura politica è necessario sottolineare quali siano le differenze principali tra i due presidenti del “consenso meritocratico” in relazione alla storia politica degli Stati Uniti. Un elemento in comune è quello di aver attraversato un tratto ampio della propria vita politica nell'epoca dell'arretramento del sistema di valori del New Deal e delle politiche pubbliche a esso ispirate: la loro azione politica è orientata dalle proprie analisi sulle ragioni delle ripetute sconfitte dei democratici, dalla riflessione su quali metodi e idee fossero necessari per rovesciare il primato elettorale dei repubblicani e il loro controllo dell'agenda politica.

Bill Clinton ha avviato la sua carriera in una delle più disastrose campagne elettorali della storia del partito democratico, quella del 1972 (George McGovern contro Richard Nixon). Se da un lato è riuscito a inanellare una serie di importanti successi politici – giovane governatore dell'Arkansas a

¹⁶ I matrimoni interrazziali negli Stati Uniti sono ancora una netta minoranza rispetto al totale, appena il 4,9%; il Census Bureau americano ammette che questa percentuale – relativa al censimento generale del 2000 – sia gravemente sottostimata, poiché non prende in considerazione i matrimoni tra ispanici e non ispanici (poiché quella ispanica è considerata una *ethnicity*, non una razza); inoltre, un matrimonio tra un cittadino americano di origine indiana e uno di origine cinese non viene considerato come interraziale (entrambi sono censiti nella categoria *Asian*). Se nel 1970 i matrimoni misti registrati erano la cifra irrisoria di 310 mila (ad appena tre anni dalla sentenza della Corte Suprema *Loving vs. Virginia*), nel 2000 erano 2 milioni e settecentomila; si passa quindi dallo 0,7% del totale al 4,9%. Va segnalato che tra il 1990 e il 2000 la percentuale dei matrimoni misti è raddoppiata, mostrando un forte trend di crescita.

33 anni nel 1978, dopo essere stato eletto Attorney General dello Stato nel 1976 – dall'altro ha proceduto alla rielaborazione della cultura politica e dei paradigmi di policy della coalizione democratica del post New Deal attraverso l'esperienza del Democratic Leadership Council (DLC), emanazione del gruppo di giovani leader dei New Democrats (Bill Clinton è stato presidente del DLC nel biennio '90-'91).

Il DLC fu un'invenzione di un gruppo di democratici – molti dei quali tra i trenta e i quarant'anni - che si ispirarono alla piattaforma della *Coalition for a Democratic Majority* di Henry "Scoop" Jackson¹⁷, il senatore dello stato di Washington che si era opposto a McGovern nelle primarie del 1972. Il DLC nacque nel 1985 con l'obiettivo di riformare le basi culturali del partito democratico: le sconfitte di McGovern del 1972 e di Walter Mondale nel 1984, secondo il DLC, mostravano l'inattualità di una presunta svolta di ispirazione *new left*, della quale erano accusati i due candidati perdenti. Il partito democratico avrebbe dovuto scegliere una nuova via – definita poi la Terza via, tra conservatorismo moderato e vecchio progressismo - basata su "progressive ideals, mainstream values, and innovative, non-bureaucratic, market-based solutions".¹⁸ Come "politica manifesto" dei sostenitori della Terza via degli anni '90 si può prendere in considerazione il *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*¹⁹, la riforma bipartisan del welfare approvata nel 1996 alla quale i membri del DLC contribuirono attivamente (un rovesciamento di filosofia e approccio rispetto alle novità introdotte dagli stessi democratici negli anni '60 e negli anni '30).

1.3. *Gli anni '80 e le nuove élite democratiche.* Nel percorso politico/culturale di Bill Clinton gli anni '80, e in particolare il passaggio chiave della seconda vittoria di Reagan nelle elezioni presidenziali del 1984, sono un decennio decisivo. Lo sono anche per Barack Obama, sebbene sia 15 anni più giovane di Bill Clinton. Mentre quest'ultimo - dalla posizione di governatore eletto e membro emergente della nuova élite centrista del suo partito - rifletteva sulle strategie, gli strumenti

¹⁷ Il DLC venne fondato grazie all'iniziativa decisiva di Al From e da Chuck Robb, Bruce Babbitt, Lawton Chiles, Sam Nunn, William Gray e Tim Wirth e dai loro giovani colleghi del Congresso Al Gore, Richard Gephardt e Gillis Long.

¹⁸ http://www.dlc.org/ndol_ci.cfm?kaid=86&subid=85&contentid=893

¹⁹ Il provvedimento era teso a sostituire gli interventi di welfare a sostegno per individui e famiglie basati sulla *federal cash assistance* con programmi di introduzione e reintroduzione nel mercato del lavoro, con l'obiettivo di diminuire drasticamente le spese di welfare di tipo prettamente "assistenziale". Non è questa la sede per riportare una sintesi del dibattito che accompagnò e seguì l'adozione della riforma – all'epoca il presidente Clinton affermò che si trattava "della fine del welfare come noi lo conosciamo" – ma va fatto un accenno al clima politico nel quale essa avvenne: nel 1996 il Congresso era a maggioranza repubblicana (dopo la storica vittoria del 1994) e il modello di riforma dell'intervento pubblico di quella maggioranza era riassunto nel famoso "Contract with America"; la riforma appare come un compromesso tra i principi del Contratto e quelli della Terza via. A modesto parere di chi scrive, la politica-manifesto della Terza via americana fu soprattutto il frutto di un accordo necessario alla sopravvivenza politica della Casa Bianca, che aveva già sopportato una terribile sconfitta nel 1994 (la mancata approvazione della riforma sanitaria) e non avrebbe potuto/voluto patirne altre: in sostanza, più che di affermazione di nuovi principi centristi per il campo liberal si trattò di un fatto di sopravvivenza politica.

di policy e l'impostazione culturale che avrebbero potuto garantire una nuova maggioranza democratica, Obama dedicava gli anni successivi alla laurea conseguita presso la Columbia University all'attività di "community organizer". Se Clinton era già parte dell'establishment locale del suo partito dal 1972 (a 27 anni), alla stessa età Obama concludeva la sua esperienza di "militante di base" nelle associazioni no-profit e nei *grassroots movements* di Chicago.

Negli anni '80 i due figli del "consenso meritocratico" rispondono alla sua crisi e all'egemonia della nuova élite repubblicana - conservatrice, espressione dell'élite economica emergente del sud e dell'ovest del paese e dei movimenti contro le tasse, antisindacale, legata ai movimenti religiosi più conservatori (che per la prima volta si cimentano con il protagonismo politico), fortemente nazionalista e rivale dell'antica aristocrazia repubblicana del nordest²⁰ – percorrendo strade diverse. L'elemento biografico per Obama è qui particolarmente rilevante, perché si tratta di un processo di costruzione dell'identità individuale e politica che passa attraverso un'esperienza assolutamente peculiare, dentro la comunità afro-americana e dentro un modello di organizzazione politica radicale - e al contempo genuinamente americana - come quella del *community organizing*. Obama sceglie – dopo due anni di attività lavorativa a New York – di impegnarsi nel settore no-profit di South Side Chicago, una delle zone della città più svantaggiate (a maggioranza nera), per intraprendere una forma non tradizionale di attività di *public service*²¹.

La scelta di Obama avviene in un momento di particolare complessità nel dibattito interno alla comunità politica afroamericana, e nel confronto tra questa comunità e le élite politiche bianche, repubblicane e democratiche. Dalla metà degli anni '70 – nel periodo della crisi economica e dello shock petrolifero – era stato messo in dubbio il modello della discriminazione positiva dell'Affirmative Action e altri meccanismi di sostegno all'*empowerment* delle minoranze: diversi

²⁰ Theodore Lowi propone un'eccellente interpretazione del perché e come emerge nel secondo dopoguerra una nuova élite repubblicana e conservatrice, affiancando a ragioni di natura storica e politica elementi di carattere istituzionale: vedi T. Lowi *Prima (e al di là) del conservatorismo. L'ideologia e politica in America negli anni '90*, in *La scienza delle politiche*, Il Mulino, Bologna, 1999; vedi, inoltre, F. Tonello, *Il nazionalismo americano*, Liviana, Torino, 2008 e M. Diletti, *La guerra delle idee. I think tank e la genesi dell'intelligenza conservatrice americana*, in "Contemporanea", 1/07, pp. 25-52.

²¹ Il *community organizing* è una forma di autorganizzazione politica diffusa nelle comunità povere e svantaggiate del paese, specialmente tra quelle urbane: si tratta di una sorta di "sindacalismo" di comunità (di ispirazione solidale) che si mobilita, attraverso la costituzione di organizzazioni formalmente strutturate, su obiettivi specifici di ampiezza piuttosto limitata. Grande enfasi è posta proprio sulla continuità organizzativa di questi gruppi, che si autopercepiscono come "gruppo di interesse pubblico" a difesa delle comunità locali; sebbene gli strumenti di mobilitazione possano portare a conflitti anche piuttosto aspri con le amministrazioni locali, l'obiettivo finale è quello di influenzare i processi decisionali a proprio favore, finanche contribuendo a determinare il successo elettorale di questo o quel candidato politico. I leader delle comunità sono solitamente sottoposti a un training di tipo manageriale, volto a ottimizzare le loro capacità organizzative. Il "community organizing" nacque a Chicago negli anni '30, per iniziativa del teorico radicale non marxista Saul Alinsky. Il suo testo *Rules for Radicals* è una sorta di manuale operativo del *community organizing*. Ecco cosa scrive, immodestamente, lo stesso Alinsky: "Machiavelli scrisse il Principe per spiegare agli Eletti come mantenere il potere. *Rules for Radicals* spiega a chi non ha potere come ottenerlo". Come molti altri *community organizer* di Chicago, Barack Obama venne sottoposto a un training basato sui precetti organizzativi di Saul Alinsky.

strumenti di welfare furono messi in discussione prima su un piano di principio, poi limitati attraverso il taglio dei fondi diretti a specifiche policy (e grazie alla riduzione delle imposte che avrebbero dovuto finanziarle, soprattutto nel livello locale e statale)²².

La fiscalità del livello locale è divenuta una delle leve principali per il ridimensionamento delle politiche di welfare: dopo il referendum californiano sulla *Proposition 13* del 1978, un numero crescente di stati ha posto limiti inderogabili al prelievo fiscale che l'istituzionale statale e locale può imporre ai propri contribuenti, limitando di fatto la possibilità di finanziare in modo adeguato politiche di tipo redistributivo²³. Proprio negli anni '80, per la comunità afroamericana si viene a creare una condizione paradossale: per la prima volta, e in diverse grandi città del paese, vengono eletti sindaci di colore – come Chicago o Baltimora, che seguono l'antesignana Detroit - che si trovano però a doversi misurare con la scarsità dei mezzi economici a disposizione per promuovere politiche a favore delle proprie *constituency* elettorali. Da un lato una parte rilevante del ceto medio bianco aveva già abbandonato la città per i nuclei semi-urbani della cintura - portando via con sé una quota apprezzabile dei proventi della fiscalità cittadina - dall'altro incombe la crisi e il declino dell'industria, specialmente nelle città del Midwest²⁴.

Esattamente la situazione che Barack Obama trovò a Chicago al suo arrivo nel 1985, quando sindaco della città era il politico afroamericano e democratico Harold Washington, all'epoca ferocemente osteggiato dall'élite bianca del suo partito, legata alla famiglia dell'ex sindaco Daley e alla vecchia coalizione etnica e sociale dei democratici²⁵. I grandi elettori di Washington furono proprio i leader del *community organizing* della comunità nera di Chicago, che furono in grado di far votare 100 mila afroamericani durante le primarie democratiche del 1983, quelle che consacrarono Washington come *frontrunner*²⁶. Lo scontro con la vecchia nomenclatura del partito democratico fu violentissima²⁷ – all'epoca Chicago venne ribattezzata “Beirut on the Lake”, anche per via del ritorno della violenza e della criminalità nelle strade della città – e Obama ebbe modo di intraprendere il suo primo percorso di “militanza” attiva in questa città divenuta, a suo modo, politicamente di frontiera. In una certa misura, si trattava di correre in soccorso della comunità politica afroamericana e di un modello di organizzazione, quello del *community organizing*.

²² A questo proposito vedi T. B. Edsall e M. D. Edsall, *Chain Reaction. The Impact of Race, Rights and Taxes on American Politics*, Norton, New York, 1991

²³ *ivi*, pp. 132 - 136

²⁴ J. Trounstein, *Political Monopolies in American Cities: The Rise and Fall of Bosses and Reformers*, The University of Chicago Press, Chicago, 2008

²⁵ G. Rivlin, *Fire on the Prairie: Chicago's Harold Washington and the Politics of Race*, Henry Holt and Company, New York, 1992

²⁶ *ivi*, p. 208

²⁷ J. Trounstein, *op. cit.*, pp. 205 - 216

1.4. *Il modello Harold Washington: un blueprint per l'amministrazione Obama?* Come per Bill Clinton, ma in tutt'altro contesto, la stella polare dell'attività di Obama è stata la ricerca di un metodo che potesse aiutare a rovesciare la situazione di sbandamento della propria comunità politica di riferimento, ponendo in essere le condizioni per divenire classe dirigente del paese, e non solo di una coalizione minoritaria. La biografia politica di Obama va osservata in questa chiave: da un lato il percorso di apprendimento nello sviluppo di strumenti di organizzazione dell'attivismo politico e del consenso di tipo *grassroots* (nonché le strategie di rafforzamento di coalizioni "attive" di interessi, maggioritarie ma complesse e contraddittorie) capaci di competere con la forza del loro equivalente conservatore; dall'altro la riflessione sui percorsi e i vincoli che la dimensione istituzionale determina nell'azione di leadership politica e istituzionale. Il capitolo della sua precoce autobiografia dedicato all'esperienza di Chicago si conclude proprio con la descrizione della morte di Harold Washington, che rappresentò un esperimento di fusione tra attività "dal basso" di *community organizing* e gestione diretta delle risorse istituzionali.

Nel primo mandato Washington governò utilizzando il proprio potere di veto per opporsi a quello del City Council, dove si trovava in maggioranza la coalizione democratica a lui avversa (per fare un esempio, ogni nomina del sindaco a cariche pubbliche che necessitasse l'approvazione del consiglio comunale venne bocciata). Washington mantenne mobilitata la macchina del consenso popolare fino alle elezioni speciali del 1985, quando riuscì a ottenere una maggioranza a lui favorevole nel City Council; contemporaneamente utilizzò, nei limiti delle scarse possibilità finanziarie della Chicago degli anni '80, lo *spoils system* e le risorse pubbliche a disposizione per premiare la propria *constituency* (i dipendenti pubblici afroamericani crebbero del 60%) e cooptare segmenti di quella del suo avversario, Ed Vrdolyak (che all'alba del secondo mandato Washington abbandonò il partito democratico per quello repubblicano)²⁸. Washington muore nel novembre del 1987, poco dopo la sua rielezione a sindaco.

"Only a few month earlier, Harold had won reelection, handily beating Vrdolyak e Byrne, breaking the deadlock that had prevailed in the city for the previous four years. He had run a cautious campaign this time out, professionally managed, without any of the fervor of 1983; a campaign of consolidation, of balanced budgets and public works. He reachhead out to some of the old time Machine politicians, the Irish and the Poles, ready to make peace. The business community sent him their checks, resigned to his presence. So secure was his power that rumblings of discontent had finally surfaced within his own base, among black nationalists upset with his willingness to cut whites and Hispanics into the action, among activists disappointed with his failure to tackle poverty headon, and among people who preferred the dream to the reality, impotence to compromise"²⁹.

²⁸ J. Trounstein, op. cit., p. 201; vedi anche G. Rivlin, op. cit., p. 104

²⁹ B. Obama, op. cit., p.287

L'esperienza di Harold Washington viaggia su un doppio binario: da un lato, quello di un modello di accumulo di capitale politico basato sul consenso personale e l'organizzazione di una macchina di mobilitazione politica di tipo *grassroots* nel South Side Chicago; dall'altro su un utilizzo tradizionale dello *spoil system*. Il primo garantisce l'ascesa politica, anche se mantenerlo ha costi elevati: si tratta di sostenere un'attività semipermanente di mobilitazione collettiva - che produce conflittualità con alcuni segmenti della propria constituency, in particolare a fronte di risorse pubbliche scarse; il secondo permette l'allargamento e il rafforzamento della propria coalizione verso nuovi gruppi di interesse e altre constituency.

Riassumendo:

- a) la costruzione di un "brand" individuale appare decisiva già negli anni '80³⁰, quando il sindaco Washington si accredita come simbolo e incarnazione di valori e politiche nuove;
- b) l'esperienza di Washington mostra come la risorsa della mobilitazione e dell'attivazione sociale sia un capitale imprescindibile per gli "outsider" che intendono forgiare nuove coalizioni elettorali, al fine di garantire - oltre il consenso - un margine di manovra e un certo grado di libertà nella definizione dell'agenda politica;
- c) nella dimensione istituzionale troviamo altre caratteristiche appena citate, quale il ricorso allo *spoil system*, un metodo di gestione il più possibile consensuale dei processi di policy (al fine di cooptare i rappresentanti di alcuni gruppi di interesse nell'*inner circle* relativamente poco strutturato di Harold Washington), il rafforzamento delle agenzie pubbliche controllate in modo diretto dall'ufficio del sindaco come centro di indirizzo e definizione delle policy cittadine (al fine di neutralizzare l'azione dell'assemblea degli eletti)³¹.

³⁰ Qui di seguito, inoltre, una convincente definizione di brand politics offerta da Eleonora Pasotti, che mostra l'attuale funzionamento di questo modello di organizzazione del consenso nelle elezioni locali di tre grandi aree metropolitane (Bogotà, Chicago, Napoli): "In contemporary management theory, consumers are convinced to acquire a product not only by a cost/benefit analysis of quality/price ratio, but also because of the values associated with owning it. By acquiring the product, consumers aspire to become different people. Similarly, brand mayors hire and emulate the most daring marketing mavericks. They strive to persuade citizens that by supporting them at the polls, voters will become carriers of the same values. Voting and buying thus are increasingly synonymous actions in citizens' primal search for a means of expressing their identities. (...) They created and attracted highly visible events that become the trademarks for their brands, elaborated catchy slogans and logos that stuck in voters' minds, and launched reforms that turned their cities into regional models. At the same time, they acquired such popularity and agenda-setting power that political debate was".

³¹ J. Trounstine, op. cit., pp. 197 - 215; vedi anche G. Rivlin, op. cit., p. 104-108

2. La riforma sanitaria e le radici culturali della “guerra di Obama”

“Obama è una creatura dell’élite intellettuale di sinistra (...). Obama non è un uomo dell’*establishment* economico: è un esponente *sui generis* dell’élite intellettuale con dietro la sua giovanile militanza di base e dieci anni di professionismo politico nel partito democratico di Chicago”³². Un profilo potenzialmente “trasformativo”, ma si tratta di un processo molto faticoso e complesso, poiché servono cambiamenti di natura sia ideologica che istituzionale, come avvenne negli anni del New Deal³³. Scrive Rita di Leo: “la guerra domestica che aspetta Obama avrà conseguenze maggiori delle guerre esterne, afgana e irachena”³⁴. Si aggiunge, giustamente, che Barack Obama “è un politico professionale, e quindi si dovrà attrezzare con una strategia e una tattica ben diverse dalla tradizione del suo paese”³⁵. E allora, con quali armi Obama andrà incontro a questa guerra, e in particolare a quella più importante, quella sulla riforma del sistema sanitario? Si deve qui distinguere tra le armi a) di natura ideologica e culturale; b) quelle relative alla sfera degli interessi; c) di natura istituzionale. I tre piani verranno adesso considerati in relazione alla riforma del sistema sanitario; dato il focus sulle élite di questo lavoro, il testo si concentrerà anche sull’approfondimento di tre casi di policy élite coinvolte nel dibattito sulla riforma.

2.1. *Il fronte ideologico*. Gli Stati Uniti sono “una democrazia di mercato. Dove, cioè, il mercato è una fonte di legittimazione della democrazia, piuttosto che il contrario (come è in tutti i paesi europei)”³⁶. “Dopo tutto, mentre in Europa la democrazia ha avuto un forte carattere statale, non si può dire lo stesso per l’America. Mentre la vicenda dei paesi europei si è basata sulla coincidenza tra lo stato e l’interesse pubblico, in America l’interesse pubblico è coinciso, piuttosto, con la soddisfazione del maggior numero di interessi privati. Per questo motivo, in America si è avuta una *civil society democracy*, mentre in Europa si è avuta una *statist democracy*”³⁷.

Questa sintesi efficace del modello statale e democratico degli Stati Uniti riprende le tesi di Louis Hartz nel classico degli anni ’50 del secolo scorso *The Liberal Tradition in America*, un testo scritto per giustificare l’eccezionalismo - e quindi il primato - americano. Il terreno principale dello scontro è il ruolo e l’azione dello stato e dell’intervento pubblico, un conflitto che si gioca tanto sul terreno delle policy che su uno di natura ideologica e valoriale: l’eccezionalismo americano è intriso di retorica e pensiero politico anti-statalista. Il punto, ancora oggi, è come rafforzare un

³² R. di Leo, La guerra di Obama, in *Passaggio Obama*, Ediesse Edizioni, Roma, 2009, p. 17

³³ M. Calise, *Il governo e la macchina*, in “Laboratorio Politico”, vol. 1, 1/1981, pp. 14 - 40

³⁴ R. di Leo, op. cit., p. 23

³⁵ *ivi*, p. 20

³⁶ S. Fabbrini, *L’America e i suoi critici*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 136

³⁷ *ivi*, p. 149

modello di welfare pubblico in un paese antistatalista. Nel suo articolo “Welfare State: fondamenti etici e rimedi costituzionali”³⁸ Theodore Lowi offre una guida con la quale avvicinarsi al tema dello stato e del welfare nel sistema politico americano. Bisogna tenere conto che 1) “la filosofia pubblica che ha guidato tutte le politiche pubbliche dell’epoca del New Deal fino ai giorni nostri era ispirata ad un liberalismo basato su un’etica molto particolare di responsabilità comunitaria o socializzata che divenne l’equivalente funzionale dello stato in una società senza stato; 2) che tale etica diede impulso al welfare state e lo giustificò”³⁹.

In che modo si è attrezzato Barack Obama sul fronte della riforma del sistema sanitario? Lo ha fatto tenendo bene a mente le caratteristiche citate da Lowi, senza dimenticare un’altra contraddizione che emerge ogni qual volta si cerca di introdurre “più stato” nel sistema federale americano: come spiega ancora Lowi - guardando agli anni ’30 del suo paese - “il welfare introdusse una profonda tensione nel contesto americano perché il concetto americano di diritti era sempre stato politico e procedurale mentre il welfare state incorporava una nozione di diritti che era sostanzialmente sostantiva – cioè l’idea di un *diritto a* certi rimedi piuttosto che a certe procedure. *Un diritto a qualcosa* comporta una risorsa diretta o indiretta rispetto alle risorse di altri individui.”⁴⁰ Nel discorso di Barack Obama al Congresso del 7 settembre 2009, la paura dello stato (leggi anche: il rifiuto dell’imposizione fiscale) è preso in forte considerazione in diversi passaggi: “You see, our predecessors understood that government could not, and should not, solve every problem. They understood that there are instances when the gains in security from government action are not worth the added constraints on our freedom. But they also understood that the danger of too much government is matched by the perils of too little”⁴¹.

Il confronto si svolge su un piano simbolico e ideologico che riguarda il significato dell’esperimento politico americano. La crisi economica del 2008 e quella politica del partito repubblicano forniscono una finestra di opportunità per un’agenda di natura trasformativa: le élite economiche e politiche repubblicane e conservatrici vengono descritte come “voraci”, “predatrici”, “corrotte”, “irresponsabili” ed “egoiste” (termini di uso comune nella dialettica del nuovo presidente e in quella antica del populismo americano⁴²). Nella retorica obamiana non c’è futuro per il sogno americano se non si risolvono le contraddizioni tipiche della democrazia Usa, dalla discriminazione razziale a quella sociale ed economica. Non vi è “città sulla collina” o esempio per

³⁸ T. Lowi, *Welfare State: fondamenti etici e rimedi costituzionali*, in op. cit., pp. 255 – 289.

³⁹ *ivi*, p. 256.

⁴⁰ *ivi*, p. 282. Un vecchio spot anti-riforma recitava: “io vado in palestra ogni giorno, non fumo, non bevo molto, non sono sovrappeso, mi prendo cura di me stesso: perché mai dovrei pagare tasse più alte per qualcun che sta peggio di me, per qualcun altro che fuma, non va in palestra, che non si prende cura di sé e si ammala di diabete?”

⁴¹ <http://www.whitehouse.gov/blog/The-Presidents-Remarks-and-a-Letter-from-Ted/>

⁴² M. Kazin, *The Populist Persuasion: An American History*, Cornell University Press, Ithaca, 1998

l'umanità se a casa propria non si può offrire a tutti l'opportunità del "perseguimento della felicità". Comunque vada, il discorso si muove all'interno dei binari dell'americanismo e il tema è lo stesso che divide Hamilton e Jefferson: il ruolo del governo nella società americana.

2.1.1. *Un caso di policy élite: Jacob Hacker.* Nel fronte ideologico della "guerra di Obama", Jacob Hacker riveste un ruolo di primo piano in qualità di ideatore della proposta di riforma sanitaria basata sull'istituzione di una *public option* per il mercato delle assicurazioni⁴³, una proposta di compromesso destinata probabilmente al fallimento, ma che risulta comunque molto interessante nell'economia del nostro discorso. Non si tratta di una misura esclusivamente "tecnica": la proposta della *public option* è il frutto di una sapiente dosaggio dei simboli, degli elementi culturali e ideologici che si intrecciano con il tema della riforma sanitaria. Il caso di Hacker rappresenta un modello di *policy élite* di "ultima generazione", ipermediatizzata e presente sui diversi fronti del *policy debate*: il dibattito mediatico, quello della *policy community* di riferimento, quello istituzionale, quello politico/culturale nel senso più ampio. E' un tecnico/politico, capace di gestire diversi aspetti di un problema di *policy*⁴⁴.

Jacob Hacker è nato in Oregon nel 1971, da una famiglia di professionisti (il padre è un architetto). La città natale, Eugene, è conosciuta per essere una delle patrie della controcultura del West americano (è anche nota per essere stata sede di una delle più importanti comunità di anarchici del paese). Attualmente Hacker è Professore di Scienza politica alla Yale University e *fellow* del think tank New America Foundation. Si è laureato *summa cum laude* ad Harvard nel 1994 e ha concluso il suo Ph.D a Yale nel 2000. Nel 1997 aveva già dato alle stampe il suo primo libro, un testo dedicato alla sconfitta di Bill Clinton sulla riforma sanitaria presentata nel 1993. Hacker sviluppò l'idea della *public option* già nel 1999, come soluzione "realista" all'impasse nella quale si trova la politica americana sul tema della riforma sanitaria.

Due testi di Hacker – "The Divided Welfare State" e "The Great Risk Shift"⁴⁵ – hanno l'ambizione di affiancare all'analisi di natura specialistica approfondimenti di natura politica, culturale e storica, allo scopo di fornire un set di riflessioni e parole d'ordine "liberal" spendibili tanto nelle *policy community* che nel dibattito pubblico. Hacker – per sua stessa ammissione - aspira a ridefinire il senso di alcuni concetti chiave della storia politica e sociale americana, a partire da quello della "responsabilità individuale": l'uso recente che se ne è fatto ha contribuito a rafforzare il *framework*

⁴³ La Public Option è un calmieratore pubblico dei prezzi delle assicurazioni sanitarie: se fosse approvata, il governo potrebbe vendere sul mercato una polizza assicurativa a un prezzo più contenuto, accessibile a più individui. Gli altri soggetti del mercato si troverebbero così costretti a rivedere le proprie politiche tariffarie.

⁴⁴ Vedi M. Diletti, *I think tank*, Il Mulino, Bologna, 2009 pp. 68 – 92

⁴⁵ J. Hacker, *The Divided Welfare State*, Cambridge University Press, New York, 2002; id., *The Great Risk Society*, Oxford University Press, New York, 2006

del discorso politico conservatore, mentre l'approccio di Hacker (e anche quello di Obama) tende a rafforzare l'idea della necessità di una forte "responsabilità individuale" verso la comunità, oltre che verso se stessi. Attualmente lavora su di un progetto di lungo periodo finanziato dalla Rockefeller Foundation che dovrà produrre, nel futuro prossimo, un "Indice della sicurezza economica".

2.2. Il fronte degli interessi. Attorno al sistema sanitario americano ruota il 18% del pil nazionale (ca. 2300 miliardi di dollari all'anno): per fare un confronto, il settore militare supera di poco il 4%. I gruppi di interesse – organizzati nelle rispettive associazioni di categoria – che tradizionalmente si oppongono alla creazione di un sistema assicurativo pubblico sono essenzialmente cinque: gli assicuratori privati, le grandi imprese (che stipulano polizze collettive con le assicurazioni per fornire una qualche forma di copertura sanitaria ai propri dipendenti, deducendo dall'imponibile i premi versati), l'industria farmaceutica, gli ospedali e i medici che forniscono i servizi sanitari agli assicurati⁴⁶.

Sostanzialmente, a partire dall'introduzione del primo modello di assicurazione sanitaria basato su polizze garantite dal datore di lavoro – quello del Baylor Hospital di Dallas – il confronto sull'istituzione di un sistema sanitario nazionale si è svolto in termini sempre molto simili⁴⁷: l'American Medical Association – A.M.A., contraria a ogni forma di ingerenza pubblica nella propria attività - definiva quest'idea, già negli anni '20, come "socialista"⁴⁸. Al di là del dibattito di carattere ideologico, sull'attuale configurazione del welfare americano pesano le scelte avvenute a cavallo degli anni '40 e '50, susseguenti il fallimento del tentativo di riforma dell'amministrazione Truman: da un lato l'interesse dei sindacati della grande impresa a contrattare i benefici di welfare direttamente con i propri datori di lavoro, in un'epoca nella quale disponevano di una notevole forza contrattuale⁴⁹; dall'altro l'approvazione dell'Internal Revenue Act del 1954, che defiscalizzava i premi assicurativi pagati dalle aziende⁵⁰. A tutt'oggi, circa 160 milioni di persone godono di un qualche forma di copertura assicurativa attraverso il proprio impiego, contro i 100 milioni che si avvalgono di Medicare e Medicaid, e i circa 40 milioni di non assicurati.

⁴⁶ Vedi qui l'intervento di V. Fabbrini: <http://america2008approfondimenti.blogspot.com/2009/06/la-sanita-di-obama.html>

⁴⁷ J. Hacker, op. cit., pp. 179 - 269

⁴⁸ La stessa associazione continuò a opporsi all'istituzione di un sistema sanitario nazionale anche negli anni del New Deal: per l'A.M.A esso avrebbe burocratizzato il servizio sanitario, limitato la libertà del medico e interferito nel rapporto medico-paziente.

⁴⁹ Nel 1946 poco meno di un milione di lavoratori americani erano coperti da un'assicurazione sanitaria a carico del datore di lavoro. Nel 1950 erano 7 milioni; 27 milioni nel 1954: un quarto del totale degli individui assicurati in tutti gli Stati Uniti. Vedi P. Starr, *The Social Transformation of American Medicine*, Basic Books, New York, 1984, pp. 312-313.

⁵⁰ La Commissione congressuale congiunta sulle imposte ha valutato in 226 miliardi di dollari l'ammacco di introiti fiscali causato da questa legge.

A Washington i lobbisti registrati che si occupano a diverso titolo del sistema sanitario sono 3300, sei per ogni rappresentante eletto; gli attori chiave sono quattro: la PhRMA (la *trade association* del settore farmaceutico), l'A.M.A. (i medici), l'A.H.A. (l'American Hospital Association), l'AHIP (America's Health Insurance Plans); nei primi sei mesi del 2009 sono stati spesi 263 milioni di dollari per attività di lobbying, più o meno un milione e mezzo al giorno; a questi vanno aggiunti 53 milioni di dollari spesi in comunicazione, essenzialmente spot televisivi a favore o contro la riforma sanitaria; a più di un anno di distanza dalle elezioni di *midterm* del 2010 le lobby della sanità hanno già investito più di 20 milioni a favore di alcuni candidati al Congresso; il maggior beneficiario dei loro contributi è stato il *Majority leader* del Senato, il democratico Harry Reid, che ha già ricevuto 400 mila dollari⁵¹.

Rispetto all'insuccesso dell'amministrazione Clinton del 1994⁵² il presidente Obama ha trovato fin'ora maggior collaborazione da parte di alcuni gruppi di interesse: PhRMA, A.M.A. e A.H.A. hanno appoggiato pubblicamente una riforma del sistema sanitario che garantisca l'assistenza sanitaria a tutta la popolazione. Il dibattito pubblico si muove attorno alla contrapposizione tra amministrazione e la lobby delle assicurazioni. Rispetto al 1994 – anno del fallimento del progetto di riforma dell'amministrazione Clinton – PhRMA⁵³, A.M.A.⁵⁴ e A.H.A.⁵⁵ non si oppongono ai principi della riforma sostenuti dalla Casa Bianca. Fino a ora, in ogni proposta legislativa delle commissioni del Congresso è emerso come grande vincitore PhRMA e – potenziale – grande sconfitto il settore delle assicurazioni⁵⁶.

La strategia è quella di cooptare appieno nel processo decisionale queste associazioni di categoria al fine di isolare il gruppo di interesse più ricco e più forte: la formalizzazione dell'accordo è stato sancito attraverso la creazione di *Americans For Stable Quality Care*, un'organizzazione no-profit che ha già speso 20 milioni di dollari in campagne di informazione a favore della riforma: la coalizione che sostiene l'attività di *Americans For Stable Quality Care* è del tutto inedita poiché si compone dell'A.M.A., la Federation of American Hospitals, PhRMA, FamiliesUSA (un'associazione di consumatori) e la SEIU, la confederazione sindacale dei servizi, un grande sponsor dell'amministrazione Obama.

⁵¹ <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601070&sid=aqMce51JoZWw>

⁵² Su questo tema vedi il fondamentale T. Skocpol, *Boomerang: Health Reform and the Turn Against Government*, Norton & Co., New York, 1996

⁵³ <http://www.nytimes.com/2009/08/06/health/policy/06insure.html>

⁵⁴ <http://prescriptions.blogs.nytimes.com/2009/09/09/ama-endorses-a-health-care-overhaul/?scp=3&sq=ama&st=cse>

⁵⁵ <http://www.politico.com/news/stories/0709/24600.html>

⁵⁶ <http://prescriptions.blogs.nytimes.com/2009/09/16/drug-makers-like-the-baucus-plan-others-not-so-much/?nl=us&emc=politicsemail>

Seguendo il filo della ricostruzione del fallimento Clinton del 1994 e le riflessioni attorno a essa appare evidente che l'amministrazione Obama abbia scelto una strada opposta⁵⁷: il pieno coinvolgimento delle associazioni di categoria nel processo decisionale, senza la definizione di un piano sul quale aggregare o dividere come avvenne nel 1993 con il progetto presentato dalla task force di Hillary Clinton; l'attivazione di una campagna di sostegno e informazione alla riforma in grado di contrastare una prevedibile opposizione al provvedimento.

La mappa dei principali attori coinvolti nel dibattito pubblico - e nel processo di mobilitazione politica - attorno alla riforma si può suddividere in tre gruppi⁵⁸:

1. *i filopresidenziali* - Organizing for America, ma anche la già citata *Americans For Stable Quality Care*, l'associazione dei pensionati americani AARP, i sindacati;
2. *gli oppositori politici e ideologici* - Freedomworks (l'associazione dell'ex deputato repubblicano Dick Arme), il Tea Party Movement, 60 Plus Association (un'organizzazione di pensionati conservatori), Conservatives For Patient's Rights (l'associazione no-profit conservatrice più vicina all'industria delle assicurazioni, che ha già raccolto 20 milioni di dollari per le proprie attività), il Center for Health Transformation di Newt Gingrich, il think tank Club for Growth;
3. *i sostenitori della public option e del modello single payer* - l'ala "sinistra" dei sostenitori della riforma, come Democracy for America di Howard Dean (ormai una vera e propria corrente di partito), ActBlue (il PAC che finanzia i 65 deputati democratici che non intendono votare un provvedimento privo della *public option*), il cartello di associazioni Healthcare-NOW!, Progressive Change Campaign Committee, Campaign for America's Future.

i gruppi a favore della riforma hanno già speso quattro volte quello che venne speso nel 1993; ugualmente, si tratta del primo esperimento di mobilitazione del "partito del presidente"⁵⁹, Organizing for America: nei prossimi mesi si comprenderà quanto questo contrappeso politico alla mobilitazione dei gruppi conservatori abbia potuto avere successo.

Un caso di policy élite: Mitch Stewart. Mitch Stewart è l'executive director di Organizing for America dal gennaio 2009. Stewart ha ereditato l'organizzazione di volontari costituita da David

⁵⁷ T. Skocpol, , op. cit., pp. 48-74

⁵⁸ I gruppi sono stati scelti in base a un indicatore economico: chiunque abbia già speso più di un milione di dollari per organizzare manifestazione e campagne di informazione sul tema della riforma sanitaria

⁵⁹ Galvin, op. cit

Plouffe durante la campagna elettorale. Mitch Stewart è nato nel 1975 in South Dakota, figlio di un sociologo professore universitario. Ha intrapreso la carriera dello staffer politico nel suo stato (dopo aver conseguito una laurea in chimica), lavorando giovanissimo per due figure nazionali del South Dakota: il senatore Tim Johnson e Tom Daschle (il figlio di Johnson è un amico di infanzia di Stewart). Stewart è un campaign manager che deve la sua ascesa a due successi: la direzione della campagna per le primarie di Obama in Iowa (la vittoria che diede la ribalta a Obama al principio del 2008) e la direzione della campagna elettorale nello stato della Virginia. La vittoria di Obama in uno stato che i democratici non conquistavano da 44 anni gli è valsa la promozione a OFA – che, ricordiamo, è formalmente affiliata al Democratic National Committee di Tim Kaine.

Il compito di Mitch Stewart è duplice: mantenere viva la rete di 13 milioni di contatti individuali a disposizione del comitato elettorale di Obama (una funzione di *permanent campaign*) e sostenere l'attività degli uffici locali di OFA, riorganizzati e raggruppati mantenendo ai vertici figure professionali di *campaign manager* (impegnati e retribuiti per un minimo di 30 ore settimanali). Per farla breve, il compito di Stewart durante la campagna elettorale è stato quello di aprire uffici che si occupassero della campagna elettorale; il suo obiettivo attuale è non chiuderli. In alcuni collegi, la base organizzata che sostiene il presidente e le sue politiche viene utilizzata come strumento di pressione sugli eletti del partito democratico più distanti dalle posizioni di Obama.

OFA si è impegnata fino a ora su due temi specifici: il sostegno allo “stimulus” e quello alla riforma sanitaria. Per quest'ultima campagna i passaggi cruciali sono stati, fino a ora, la giornata del volontariato del 27 giugno – i gruppi di OFA hanno svolto attività di volontariato negli ospedali e nei quartieri – e il rilancio della campagna di informazione sulla riforma sanitaria a ridosso del discorso presidenziale del 9 settembre 2009, dopo che l'estate aveva segnato un arretramento delle posizioni pro-riforma nel dibattito pubblico.

2.3 Il fronte istituzionale. Nel corso della storia americana, il caso della riforma sanitaria ha mostrato quanto siano forti i vincoli istituzionali che possono far rallentare o fallire un processo complessivo di riforma, in un sistema nel quale i poteri sono effettivamente frammentati e non si sono potuti radicare meccanismi attraverso i quali rafforzare la solidarietà di partito e la coesione tra esecutivo e – presunta - maggioranza parlamentare. Fino a ora l'unico elemento che ha garantito coesione e coerenza nell'espressione di voto degli eletti è stato quello di carattere ideologico: diversi studi⁶⁰ mostrano come la coerenza di voto all'interno dello schieramento degli eletti dello stesso partito sia aumentata nel corso degli tre decenni, e in particolar su temi chiave dal carattere prettamente ideologico. Un dato che affonda le radici in processi politici e culturali in parte già

⁶⁰ S. Greenberg, *The Two Americas*, St. Martin Griffin, New York, 2005; E. Black e M. Black, *Divided America*, Simon & Scuster, New York, 2008; J. Gerring, *Party Ideology, 1826-1996*, Cambridge University Press, New Haven, 1996

accennati, ma anche in meccanismi formali quali la configurazione geografica dei singoli collegi e il fenomeno del *gerrymandering*⁶¹.

Il Congresso americano, infatti, non si struttura attorno ai gruppi politici ma al sistema delle commissioni, il vero *dominus* delle dinamiche parlamentari delle camere federali (nel caso della riforma sanitaria sono cinque le commissioni, tra Camera e Senato, che hanno licenziato una proposta di legge). Le figure di maggiore rilevanza del Congresso sono i presidenti delle commissioni più importanti, come quella finanziaria: il tentativo di limitare il potere dei presidenti di commissione attraverso l'istituzione di sottocommissioni ha reso ancora più bizantina e incoerente l'attività legislativa del Congresso, ponendo nelle mani di ogni sottocommissione, commissione o commissione mista Camera/Senato un potere di veto⁶².

In assenza di veri partiti o di strumenti che garantiscano una qualche forma di solidarietà verso il *Cabinet*, emerge il potere dei gruppi di interesse, che posseggono a loro volta un vero e proprio potere di veto: non solo attraverso lo strumento tradizionale del finanziamento alla politica, ma anche grazie al sistema del *revolving doors*. 41 lobbisti in rappresentanza di 149 aziende o gruppi di interesse del settore sanitario hanno fatto parte, in passato, dello staff di almeno uno dei senatori del Financial Committee del Senato presieduto da Max Baucus⁶³.

Altro elemento distorsivo, anche se contingente, è rappresentato dall'alta percentuale di *freshmen* democratici eletti in collegi tradizionalmente repubblicani: in assenza del traino delle elezioni presidenziali e della figura di Obama, l'abbassamento della partecipazione al voto prevista per le elezioni di *midterm* del 2010 mette in pericolo questi seggi. Si innesca quindi una dinamica di allontanamento di questi eletti dalle issue che possano risvegliare l'elettorato repubblicano: una delle cause di questo fenomeno è, ovviamente, la forte differenziazione tra gli elettorali delle elezioni presidenziali e di quelle di medio termine.

Da sempre i presidenti cercano di superare l'ostacolo del Congresso attraverso la creazione di uffici speciali della presidenza e agenzie dotate di poteri di indirizzo su specifiche policy: il presidente, fin'ora, ha già nominato 32 "zar". Nel caso della sanità un ruolo di primo piano sarebbe toccato a Tom Daschle (l'ex senatore del South Dakota che non è divenuto Segretario alla Sanità per via di uno scandalo finanziario), un imprenditore politico democratico posizionato a cavallo tra mondo delle lobby sanitarie e politica. Senza Daschle nel *Cabinet* dell'amministrazione, Obama ha assunto quale responsabile del *White House Office of Health Reform* (una carica creata per la prima volta con questa amministrazione) Nancy-Ann De Parle, una figura molto vicina a Daschle. La De Parle

⁶¹ T. E. Mann, B. McCain, *Party Lines: Competition, Partisanship, And Congressional Redistricting*, Brookings Institution Press, Washington, 2005

⁶² P. Lauvraux e C. Pimentel, *Séparation, équilibre et enchevêtrement des pouvoirs: la présidence, le Congrès, et le pouvoir judiciaire*, in op. cit., p. 49

⁶³ <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/graphic/2009/07/06/GR2009070600763.html>

ebbe un ruolo di primo piano anche nel tentativo di riforma del 1993; successivamente ha transitato all'interno di sei grandi imprese private o studi legali con importanti interessi nel settore sanitario (mantenendo sempre una relazione stretta anche con il mondo accademico): al tempo stesso un insider di un segmento del mondo delle lobby e un'ambasciatrice dell'amministrazione Obama presso di loro⁶⁴.

2.3.1. *Un caso di policy elite: Max Baucus.* Max Baucus è un senatore sessantottenne dello stato del Montana, in carica da 31 anni. E' il figlio di un'importante famiglia di imprenditori agricoli del suo stato, ha studiato a Stanford e per un breve periodo ha praticato la professione di avvocato; ha intrapreso la carriera politica nel 1974. E' considerato un democratico moderato e centrista e uno dei più influenti senatori del suo partito; è stato accusato di tradimento da alcuni colleghi democratici per aver appoggiato il *tax cut* proposto dall'amministrazione Bush nel 2001; è una delle figure chiave nel processo di definizione della proposta di riforma sanitaria in qualità di presidente del Financial Committee e membro della "Gang of Six" – i sei senatori di questa commissione che avrebbero dovuto cercare un accordo bipartisan sulla riforma; negli anni, si è più volte alternato come presidente della commissione con il repubblicano Charles Grassley. David Castagnetti - ex chief of staff di Baucus - e Colette Desmarais - ex staffer di Grassley – sono lobbisti nello stesso studio legale di Washington che rappresenta ben 10 imprese private del settore sanitario.

Nelle più recenti ricostruzioni di stampa la sua proposta finale di riforma sanitaria esclude la *public option* e pare favorire la lobby farmaceutica a scapito del settore assicurativo, che dovrebbe rientrare ampiamente degli introiti persi attraverso il sistema di razionalizzazione delle spese per i medicinali proposto da Baucus (grazie all'aumento degli assicurati): più pazienti e quindi più medicine vendute⁶⁵. Baucus aveva già giocato il ruolo di mediatore con la lobby ospedaliera assieme al suo ex chief of staff Jim Messina, attualmente vice del chief of staff della Casa Bianca Rahm Emanuel.

Conclusioni

Nel "piano strategico" sulla riforma sanitaria della Casa Bianca, il ruolo di un politico così addentro al sistema dei gruppi di interesse come Max Baucus suggerisce con quale cautela l'amministrazione Obama abbia deciso di avvicinarsi alla questione; ugualmente, non basta accomodare un buon numero di interessi e coinvolgerli nel processo decisionale - senza doverli costringere a negoziare

⁶⁴ http://www.whorungov.com/Profiles/Nancy-Ann_DeParle

⁶⁵ <http://prescriptions.blogs.nytimes.com/2009/09/16/drug-makers-like-the-baucus-plan-others-not-so-much/>

una proposta prestabilita, come avvenne nel 1993, ma solo su un set di principi base come l'eliminazione delle *pre-existing condition* o l'aumento degli assicurati – per ottenere un risultato: esistono comunque pesanti vincoli istituzionali e culturali che pesano sull'iter della riforma.

Le ipotesi, da dimostrare con più accuratezza nel *follow up* di questo testo sono che: a) l'amministrazione ha preso sul serio il problema della “guerra culturale”: nel caso della riforma sanitaria sta tentando di determinare un lento spostamento dell'opinione pubblica americana a favore dell'estensione dei poteri di intervento dello stato, sebbene questo avvenga all'interno dell'universo simbolico e linguistico della tradizione dell'eccezionalismo americano; b) i meccanismi istituzionali che presiedono al funzionamento del Congresso e la forza di veto dei gruppi di interesse rende assai complessa l'approvazione di una riforma complessiva del sistema sanitario; c) una delle novità più rilevanti del sistema politico americano è OFA, il “partito del presidente”, che sta creando e rafforzando una nuova élite di *campaign manager* professionisti (ma la sua tenuta, in questa prima fase, dipende dai successi dell'amministrazione); d) questo processo appena descritto è legato alla peculiare cultura politico/organizzativa di Obama, alla sua esperienza nella Chicago di Harold Washington e dei community organizer: una risposta “politica” alla crisi del partito democratico degli anni '70 e '80.