

Le tre caravelle



collana di storia, politica
e civiltà americana

I

Direttore

Giuseppe BUTTÀ

Comitato scientifico

Luigi Marco BASSANI

Giuseppe BUTTÀ

Dario CARONITI

LE TRE CARAVELLE

collana di storia, politica
e civiltà americana

La collana raccoglie le testimonianze più importanti della cultura degli Stati Uniti d'America, divenuti un pilastro fondamentale dell'Occidente come comunità di popoli e di valori. Presentando autori – politici, storici, filosofi, letterati – spesso ignoti al grande pubblico del nostro paese, la collana tratterà temi fondamentali quali il pensiero e la prassi costituzionale, la natura e la forma del federalismo, la politica estera, la cultura (filosofia, letteratura, storiografia), la società, l'economia dall'età della formazione degli Stati Uniti al nostro tempo.

Classificazione Decimale Dewey:

303.38 (23.) PROCESSI SOCIALI. OPINIONE PUBBLICA

ABBOTT LAWRENCE LOWELL

OPINIONE PUBBLICA E GOVERNO POPOLARE

traduzione a cura di

GIUSEPPE BUTTÀ





aracne

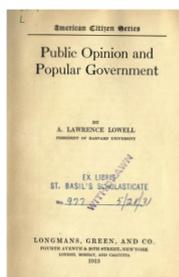
©

ISBN

979-12-218-1302-9

PRIMA EDIZIONE

ROMA 24 MAGGIO 2024



Opera originale:
Abbott Lawrence Lowell
Public Opinion and Popular Government
Longmans, Green, and Co.,
New York, London, Bombay, Calcutta, 1913
<https://archive.org/details/publicopinionpopooloweoft/mode/1up>

INDICE

11 *Presentazione*

19 Prefazione

PARTE I. LA NATURA DELL'OPINIONE PUBBLICA

- 27 **Capitolo I**
L'opinione pubblica deve essere pubblica
1. L'opinione della maggioranza non sempre è opinione pubblica, 28 – 2. L'unanimità non è necessaria, 30 – 3. La volontà generale di Rousseau, 30 – 4. Opinione pubblica e consenso universale, 31 – 5. Consenso e forza, 32 – 6. Numero e intensità delle opinioni, 34 – 7. Conclusione, 35.
- 37 **Capitolo II**
L'opinione pubblica deve essere un'opinione
8. Le opinioni sono solo in parte razionali, 37 – 9. Le opinioni degli altri possono essere opinioni reali, 38 – 10. Se le opinioni siano una parte integrante della filosofia del credente, 39 – 11. L'opinione implica un giudizio personale sui fatti, 41 – 12. Importanza della individuazione del soggetto reale dell'opinione pubblica, 43 – 13. Opinione e desiderio, 44.
- 47 **Capitolo III**
Condizioni essenziali per l'opinione pubblica
14. La dottrina dell'armonia degli interessi, 47 – 15. Sviluppo del sentimento di razza, 49 – 16. Opinioni inconciliabili in politica, 50 – 17. L'omogeneità della popolazione è una condizione per la formazione dell'opinione pubblica, 52 – 18. Un'altra condizione è la libertà di dissentire, 53.
- 57 **Capitolo IV**
Materie nelle quali l'opinione pubblica non può formarsi
19. Limiti imposti dalla necessità che l'opinione sia pubblica, 57 – 20. Benefici di una Costituzione scritta, 59 – 21. Limiti imposti dalla natura dell'opinione, 60 – 22. Conoscenza dei fatti sempre più difficile, 61 – 23. Esempi, 63 – 24. Si può predire la formazione di un'opinione pubblica?, 65.

PARTE II. LA FUNZIONE DEI PARTITI POLITICI

- 69 Capitolo v
Pubblicità e intermediazione
25. Mobilità della vita moderna, 69 – 26. L'età della pubblicità, 70 – 27. L'età dei broker, 71 – 28. I politici come mediatori, 71 – 29. I partiti politici come mezzo di intermediazione, 74 – 30. I partiti consentono agli elettori di agire in massa, 76 – 31. I partiti propongono le questioni per la decisione popolare, 77.
- 79 Capitolo vi
La confusione delle questioni
32. I motivi che determinano un'elezione sono spesso oscuri, 80 – 33. Ma la confusione non sarebbe minore se i partiti non esistessero, 82 – 34. In Inghilterra il Popolo giudica più sui programmi, negli Stati Uniti più sugli uomini, 83 – 35. Molteplicità dei partiti nell'Europa continentale, 85 – 36. Il bipartitismo è il risultato della maturità politica, 86.
- 91 Capitolo vii
Falsificazione dell'opinione pubblica
37. I partiti causa di polarizzazione, 91 – 38. I partiti producono divisioni innaturali, 92 – 39. Il popolo può dire solo 'Sì' o 'No', 95 – 40. Influenza degli elementi moderati, 96 – 41. Influenza degli elementi estremisti, 97 – 42. I partiti impediscono la distorsione causata da capricci popolari, 98 – 43. I Partiti sono un ostacolo al dispotismo, 99.
- 101 Capitolo viii
L'abuso dei partiti
44. Necessità dello studio scientifico del governo di partito, 102 – 45. Il politico di professione, 104 – 46. Il popolo vuole troppo, 105 – 47. Condizioni della frontiera, 108.

PARTE III. METODI DI ESPRESSIONE DELL'OPINIONE PUBBLICA

- 113 Capitolo ix
La rappresentanza
48. Un'elezione non sempre esprime l'opinione pubblica, 113 – 49. Rappresentanza dell'intera nazione e delle circoscrizioni, 114 – 50. Comparazione tra Inghilterra e Stati Uniti, 116 – 51. Rimedi proposti, 118 – 52. La rappresentanza proporzionale, 119 – 53. Le teorie della delega e del giudizio personale, 121 – 54. Comparazione tra Inghilterra e Stati Uniti, 122.
- 125 Capitolo x
Perdita di fiducia negli organismi rappresentativi
55. L'ascesa delle legislature moderne, 125 – 56. Sfiducia recente nelle legislature, 126 – 57. Cause della perdita di fiducia, 127 – 58. La pressione degli interessi locali, 128 – 59. La pressione degli interessi privati, 129 – 60. I gruppi di pressione, 130 – 61. Influenze dei privati nelle elezioni, 131 – 62. I difetti dei legislatori vengono esagerati., 132 – 63. Risultati della confusione

di pensiero, 135 – 64. Rimedi proposti per i difetti del processo legislativo, 136 – 65. La revoca, 138 – 66. Le primarie dirette, 139.

- 143 Capitolo XI
L'azione popolare diretta
67. Il referendum, 143 – 68. L'assemblea cittadina, 143 – 69. Il referendum, 145 – 70. Motivazioni del referendum, 145 – 71. La sfera dell'efficienza, 148 – 72. Forme negative e forme positive di voto popolare, 150.
- 153 Capitolo XII
Il referendum in Svizzera
73. Referendum obbligatorio e referendum facoltativo, 153 – 74. I risultati, 154.
- 157 Capitolo XIII
Il referendum in America
75. Referendum sugli emendamenti costituzionali, 157 – 76. Referendum sugli atti legislativi speciali, 159 – 77. Il referendum generale, 160 – 78. Uso effettivo del referendum generale, 161 – 79. Partecipazione al voto, 165 – 80. I voti espressi in Svizzera, 166 – 81. I voti espressi in America, 167 – 82. Tentativi di stimolare l'opinione, 170 – 83. Il referendum locale, 171 – 84. Vantaggi del referendum locale, 173.
- 175 Capitolo XIV
L'iniziativa popolare
85. Natura dell'iniziativa, 175 – 86. Risultati nella Confederazione svizzera, 176 – 87. Risultati nei Cantoni, 176 – 88. Tendenze in Svizzera, 178 – 89. Risultati dell'iniziativa in America, 179 – 90. Natura delle leggi emanate per iniziativa popolare, 180 – 91. Natura delle proposte respinte, 181 – 92. L'iniziativa e l'opinione pubblica, 183 – 93. Questioni complesse presentate per iniziativa popolare, 184 – 94. Votazioni con scarto minimo di maggioranza di voti e opinione pubblica, 187 – 95. La stabilità come prova dell'opinione, 187 – 96. Difetti dell'iniziativa, 189 – 97. Impossibilità di apportare modifiche, 190 – 98. È il popolo a promuovere l'iniziativa?, 191.
- 193 Capitolo XV
Riflessioni sulla legislazione diretta
99. Affidabilità del risultato, 193 – 100. Ritardi provocati dalla legislazione per voto popolare, 195 – 101. Effetti indiretti della legislazione diretta, 196 – 102. Misure adatte al voto popolare, 198 – 103. La legislazione diretta non porterà a un nuovo 'Millennio', 200.

PARTE IV. LA REGOLAMENTAZIONE DELLE MATERIE NELLE QUALI L'OPINIONE PUBBLICA NON PUÒ FORMARSI

- 205 Capitolo XVI
Rappresentanza per campione
104. Tre metodi di delega dell'autorità, 206 – 105. La giuria come campione del popolo, 207 – 106. Il fine della rotazione nelle cariche, 208 – 107.

L'uso del sorteggio, 209 – 108. Campioni selezionati del pubblico, 210 – 109. Commissioni speciali sui disegni di legge proposti da privati in Parlamento, 211 – 110. Audizioni pubbliche delle commissioni in America, 212 – 111. Audizioni pubbliche in Massachusetts, 213 – 112. Audizioni pubbliche in altri Stati, 216 – 113. I tre fini che servono gli ufficiali pubblici sono spesso connessi tra loro, 218 – 114. Selezione di diversi tipi di ufficiali, 219.

223 **Capitolo xvii**

Esperti e amministratori nel governo popolare

115. Mancanza degli esperti ad Atene, 224 – 116. Gli esperti come amministratori a Roma, 226 – 117. Gli esperti nelle monarchie e nelle democrazie, 227 – 118. La necessità di esperti oggi, 230 – 119. Uso limitato di esperti nel governo americano, 232.

235 **Capitolo xviii**

Gli esperti nelle amministrazioni comunali

120. Le città in America sono di recente sviluppo, 235 – 121. La lezione delle città europee, 237 – 122. Il modello di statuto scoraggia gli esperti, 238 – 123. Governo della città da parte di una commissione, 240.

243 **Capitolo xix**

Controllo e assunzione degli esperti

124. Ignoranza del rapporto tra esperti e laici, 244 – 125. Esempi di un rapporto corretto, 246 – 126. Il vero rapporto tra esperti e rappresentanti del popolo, 248 – 127. Metodi per la creazione di un vero rapporto, 250 – 128. Reclutamento di esperti per il servizio pubblico, 251.

PRESENTAZIONE

Con *Public opinion and popular government*, Abbot Lawrence Lowell ci ha consegnato, agli inizi del secolo scorso, uno dei primi studi complessivi e coerenti dell'opinione pubblica come problema della scienza politica moderna.

Abbott Lowell (Boston, 13 dicembre 1856 – New York, 6 gennaio 1943) ebbe una formazione culturale assai varia e complessa (di matematico e di giurista) così come complesse sono state la sua personalità e la sua eredità. Alcuni suoi critici sottolineano la sua appartenenza alla *upper class* come fattore di una personalità controversa, definita da Richard Norton Smith con queste parole: “Ha interpretato molti personaggi: l'uomo ricco dai gusti semplici, il gentiluomo che detestava l'abc del gentiluomo, l'appassionato teorico della democrazia la cui condotta personale era soavemente autocratica”⁽¹⁾.

Per esempio egli fu molto aperto alle innovazioni nel campo educativo e all'integrazione delle classi sociali nelle residenze degli studenti della Harvard University – di cui Lowell fu Presidente dal 1909 al 1933 – nonché all'integrazione dell'università nella comunità circostante, in particolare rendendo disponibili i corsi a una più vasta utenza come quella degli insegnanti delle scuole locali, ed egli era anche politicamente progressista. Tuttavia, i suoi anni ad Harvard furono segnati da due controversie

(1) R.N. SMITH, *The Harvard Century: The Making of a University to a Nation*, NY: Simon and Schuster, 1986, p. 64.

quando tentò di limitare il numero degli studenti di origine ebraica al 15% del corpo studentesco e di vietare agli studenti afroamericani di vivere nelle Freshman Halls dove, per regola, tutti i nuovi studenti di Harvard erano tenuti ad abitare; la giustificazione che egli dette di una tale misura, che non venne approvata, fu che essa non intendeva essere discriminante ma una realistica presa d'atto della impossibilità di imporre «a uomini bianchi e di colore di vivere nello stesso edificio. Dobbiamo all'uomo di colore le stesse opportunità per l'istruzione che diamo all'uomo bianco; ma non dobbiamo costringere lui né il bianco a relazioni sociali che non sono, o non possono essere, reciprocamente congeniali»⁽²⁾. Un'idea che, proprio in questo libro, egli aveva rovesciato invocando il principio dell'integrazione nei corpi sociali: «La razza è solo uno dei tanti fattori che tendono a dividere un popolo. Il punto essenziale è che tutti gli elementi della popolazione siano uniti da obiettivi e aspirazioni comuni, abbiano tradizioni politiche comuni, siano aperti a un pronto scambio di idee, libero da pregiudizi ereditari che impediscano la comprensione e la simpatia reciproche. Si tratta di una questione sulla quale gli americani devono riflettere seriamente. Se le enormi masse di immigrati che entrano ogni anno negli Stati Uniti possono essere assimilate in un paio di generazioni in modo da essere parte indistinguibile della popolazione, ciò sarà sicuramente un bene; in caso contrario, il pericolo per le istituzioni popolari è reale perché, senza omogeneità, una nazione può essere grande ma difficilmente può essere una democrazia che abbia successo»⁽³⁾.

Egli era infatti consapevole del fatto che, sebbene la lealtà di gruppo sia quasi naturale, essa pure può indurre non soltanto a forme di rifiuto del necessario sentimento di appartenenza alle comunità più larghe di cui si fa parte ma anche a un conflitto che impedisce il mutuo riconoscimento delle differenze e la reciproca comprensione tra i gruppi⁽⁴⁾.

Un altro momento di polemica politica intrecciata con questioni di appartenenza razziale e sociale fu quello in cui egli sottoscrisse una

(2) In entrambi i casi il Consiglio dei Sorveglianti di Harvard respinse le sue proposte insistendo sull'applicazione coerente dei principi liberali. W. SOLLORS *et al.*, *Blacks at Harvard: A Documentary History of African-American Experience at Harvard and Radcliffe*, New York University Press, 1993, *The Harvard Dormitory Crisis* (1921-23), pp. 204-205

(3) *Infra*, p. 30.

(4) A.L. LOWELL, *Public opinion in war and peace*, Harvard University Press, Cambridge, 1923, pp. 117-120.

petizione contro la nomina di Louis Brandeis – a giudice della Corte Suprema perché non lo riteneva abbastanza qualificato per una tale carica; in quell'occasione Lowell fu accusato di antisemitismo ma lo stesso Brandeis stemperò la polemica derubricando la posizione di Lowell a mero pregiudizio di 'classe' e lo descrisse piuttosto come «accecato dal privilegio, certamente senza alcuno scopo malvagio e con un distinto spirito pubblico, ma il cui ambiente, o una innata grettezza mentale, gli hanno oscurato ogni visione e simpatia verso le masse»⁽⁵⁾.

Una 'grettezza' che Lowell però non dimostrò invece quando si oppose fermamente alla espulsione di Harold Laski da Harvard – dove questi insegnò dal 1916 al 1920 – sostenendo la libertà accademica e arrivando a minacciare le proprie dimissioni se il Board of Overseers dell'Università avesse insistito nel chiederle allo studioso inglese.

Bisogna aggiungere che la sua trentennale presidenza dell'Università di Harvard, pur segnata da queste polemiche, conseguì notevoli successi soprattutto ampliandone notevolmente il numero degli studenti e portandola ai livelli di eccellenza per cui è famosa.

Questo suo impegno di amministratore non interferì con la sua notevole attività di studioso. Tra le sue numerose opere – oltre al saggio legato alla sua breve attività di avvocato, *Transfer of Stock in Corporations*, con Francis Cabot Lowell (1884) – sono da segnalare: *Essays on Government* (1889); *Public Opinion and Popular Government* (1909); *Governments and Parties in Continental Europe* (1896); *Colonial Civil Service* (1900); *The Influence of Party on Legislation in England and America* (1902); *The Government of England* (1908); *The Covenant: an American exposition of the covenant of the League of Nations*, con William H. Taft, George W. Wickersham, and Henry W. Taft (1919); *Public Opinion in War and Peace* (1923); *At War with Academic Traditions in America* (1934); *Biography of Percival Lowell* (1935); *What a University President has Learned* (1938); *Facts and Visions: Twenty-four Baccalaureate Sermons*, a cura di Henry Aaron Yeomans (1944) – tutte notevoli per spirito critico e profondità di analisi.

Il suo primo saggio di 'scienza politica', *Essays on Government*, del 1889, è dedicato principalmente a confutare le tesi sostenute da

(5) Cit. in A.T. MASON, *Brandeis: A Free Man's Life*, Viking Press, New York 1956, pp. 472-473, 505-506.

Woodrow Wilson in *Congressional Government* a favore del governo parlamentare come sviluppo necessario nel sistema di governo americano in seguito al deterioramento dei *checks and balances* stabiliti dalla Costituzione di Philadelphia. Lowell è in disaccordo non solo perché lievi variazioni nella forza relativa dei diversi dipartimenti del governo non provavano il fallimento dell'equilibrio del sistema – a suo avviso rimasto sostanzialmente intatto – ma perché le forme di governo non vanno giudicate in astratto bensì in relazione alle specificità storiche del sistema sociale, della sua cultura e della sua composizione, fermi restando i caratteri propri di ciascun sistema di governo⁽⁶⁾. Egli, infatti, segue le dottrine della giurisprudenza analitica di John Austin secondo cui l'estensione del potere sovrano non è una questione di diritto ma di fatto⁽⁷⁾.

Lowell chiarisce anzitutto che, appunto, non è la forma a definire il sistema – «il mondo della politica è pieno di forme in cui lo spirito è morto – mera finzione»⁽⁸⁾ – una forma di stato monarchica può avere un governo popolare come pure «un dispotismo autocratico può essere istituito senza distruggere le forme della democrazia»⁽⁹⁾.

È con questa idea direttrice che Lowell, profondo conoscitore dell'esperienza della democrazia americana, seguendo il sentiero che James Bryce aveva tracciato in *The American Commonwealth* (1888) analizza il problema del controllo degli affari politici da parte dell'opinione pubblica

Ma che cosa è l'opinione pubblica? La principale conclusione di Bryce era stata che la massa del popolo non ha alcun interesse generale per la politica ma che, ciò nonostante, la politica americana era dominata dalla partecipazione politica delle masse principalmente sotto l'azione dei partiti politici che avevano forgiato la democrazia americana. Anche Lowell giunge alle medesime conclusioni ma sostiene che l'azione delle masse – e Lowell parla di masse di cittadini coscienti dei propri diritti politici e generalmente attivi – non si possa tradurre in una forte influenza sulla decisione politica dei problemi del giorno, in risposta agli stimoli della società moderna, soprattutto perché «una delle difficoltà principali è non tanto quella di promuovere l'opinione pubblica

(6) A.L. LOWELL, *Essays on government*, Houghton, Mifflin, Boston 1889, pp. 46 ss.

(7) *Ibid.*, pp. 220-223.

(8) *Infra*, p. 11

(9) *Ibid.*

nei casi in cui può esistere ed esiste, quanto nel non percepirne i limiti intrinseci»⁽¹⁰⁾, in quanto vi è una varietà di materie sulle quali essa possa formarsi e possa avere il suo giusto effetto in una democrazia come quella americana.

La sua idea dell'opinione pubblica è fondata sul presupposto della sua rappresentatività di un sentimento di comunità: «se due banditi incontrano un viaggiatore in una strada buia e lo alleggeriscono del suo orologio e del portafoglio, sarebbe chiaramente un abuso di termini dire che, in quella assemblea, in quel posto solitario, vi era un'opinione pubblica in favore della redistribuzione della proprietà. Né farebbe alcuna differenza, da questo punto di vista, se vi fossero stati solo un rapinatore e due vittime. In questo caso, sarebbe assurdo parlare di un dovere della minoranza di sottomettersi al verdetto dell'opinione pubblica; e ciò non è dovuto al fatto che i tre uomini sulla strada fanno parte di una comunità più grande o che sono soggetti alla giurisdizione di un governo comune: dirlo sarebbe altrettanto inappropriato se uno stato organizzato non esistesse, per esempio, su un'isola selvaggia dove due cannibali fossero avidi di divorare un marinaio naufragato. In breve, in ognuno dei casi su esposti, i tre uomini non formano una comunità capace di esprimere un'opinione pubblica sulla questione che li riguarda. Ciò può essere altrettanto vero sotto un governo organizzato, tra persone unite per certi scopi in una comunità?»⁽¹¹⁾

L'opinione è pubblica dunque quando è sorretta – come dice Rousseau – non dai desideri personali bensì dalle opinioni in merito alla volontà generale e quindi la minoranza non viene sconfitta e privata dei propri desideri ma semplicemente della sua visione della volontà generale «Tutti gli uomini . . . vogliono realizzare questa comune volontà, che diventa, quindi, l'universale volontà di tutti e viene sempre realizzata»⁽¹²⁾. È proprio su questo fondamento, «il buon senso del popolo e il perdurante principio di giustizia degno del rispetto della comunità»⁽¹³⁾, che egli poggia l'autorità della costituzione: l'opinione della maggioranza non sempre è opinione pubblica – e però, come Lowell stesso segnala, «una credenza, anche se adottata senza matura considerazione

(10) *Infra*, p. 102.

(11) *Ibid.*

(12) *Ibid.*

(13) *Id.*, *Essays on government*, cit. p. 128.

ma solo per suggestione o per l'autorità di chi la promuove, può tuttavia essere una opinione reale e non un mero pregiudizio o un'impressione priva di significato; infatti la linea di confine tra ciò che è opinione e ciò che non lo è affatto è la stessa che vi è tra ciò che è pensato personalmente, o coscientemente, e ciò che viene da noi appreso in altri modi⁽¹⁴⁾ – e però non è necessario che un'opinione sia unanimemente condivisa perché possa essere considerata pubblica.

Da questo punto di vista è anche da segnalare un'importante considerazione teorica che Lowell fa sulla questione del modello della rappresentanza e del governo democratico: cioè se la prevalenza della frammentazione dei gruppi politici che si registra nei paesi europei sia dovuta non tanto ad una preferenza per il governo rappresentativo rispetto alla democrazia diretta ma al fatto che le linee di divisione politica si basano su profonde e radicate tradizioni piuttosto che su una divergenza di opinioni sulle questioni attuali. Insomma, per Lowell, una rappresentanza proporzionale di più gruppi è sintomo «di un'omogeneità imperfetta, di una parziale evoluzione del governo popolare e di una tendenza a considerare la politica più da un punto di vista teorico che come mezzo per risolvere problemi reali» e, se questo tipo di rappresentanza riflette meglio lo stato complessivo dell'opinione pubblica, non dà però a questa un controllo diretto sul governo né favorisce una amministrazione migliore dell'interesse generale⁽¹⁵⁾.

È per questi motivi che Lowell si dice fortemente contrario a ogni ipotesi di rappresentanza proporzionale e di rappresentanza corporativa perché, appunto, l'opinione pubblica non è una somma di idee o interessi divergenti ma una concezione generale di giustizia politica sulla quale, per quanto possibile, si forma un comune sentire⁽¹⁶⁾.

Il libro che qui si presenta interesserà anzitutto agli studiosi di scienza politica e di sociologia ma si rivelerà prezioso per il lettore comune perché può aiutarlo a comprendere e apprezzare la forma di governo democratico e i problemi legati al suo buon funzionamento.

Il libro è diviso in quattro parti, che trattano in successione la natura dell'opinione pubblica, la formazione dei partiti politici, i metodi di

(14) *Infra*, p. 20.

(15) *Infra*, pp. 57-58.

(16) *Infra*, p. 80 e ss.

espressione dell'opinione e la loro regolamentazione nonché le materie sulle quali l'opinione pubblica non può agire direttamente ma solo attraverso la rappresentanza "per campione" e l'amministrazione per mezzo di esperti".

Le prime due parti sono in gran parte teoriche; ma le materie che ne sono oggetto, la natura dell'opinione pubblica e la funzione dei partiti, sono trattate anche con una visione ampia dei problemi pratici e specifici di un sistema democratico in forte trasformazione anche nella struttura socio-economica come quello americano agli inizi del secolo scorso. Il resto del libro – che pure si occupa di temi generali quali la distinzione del leader dal mediatore, lo statista che realmente guida la nazione da chi invece si limita a percepire un sentimento generale ancora inarticolato – è, almeno in parte, espressione di un punto di vista politico sulla riforma del sistema americano per esempio riguardo alla questione se sia preferibile o no il sistema di nomina per elezione, specialmente in funzione negli Stati dell'Ovest, di un numero spropositato di funzionari – dallo sceriffo, al procuratore, al postmaster, ecc. – avvertendo che «se il popolo preferisce avere un gran numero di ufficiali nominati per motivi diversi dall'idoneità, dall'esperienza o da qualità specifiche, vale a dire per motivi politici, la conseguenza sarà certamente quella di mettere queste nomine in mano ai partiti»⁽¹⁷⁾: è un avvertimento a non ostacolare con troppi bagagli il cammino della democrazia (una formula che egli spiega citando Marco Minghetti che vedeva nel sovraccarico dell'attività dello stato la vera causa della «interferenza indebita dei partiti in affari non propriamente ricadenti nella loro competenza». La sua conclusione è che finché il popolo intraprenderà più di quanto possa gestire realmente, «alcuni individui lo faranno al suo posto e avranno una forte tentazione di farlo male».

Questa parte del libro è quasi una guida per l'amministrazione pubblica, nazionale e locale, in cui si mostra chiaramente la differenza tra governo reale e 'politica pratica' e vengono trattati, in modo approfondito e senza ombra di parzialità o pregiudizio, i vari problemi del governo rappresentativo, nonché molti nuovi strumenti per l'espressione dell'opinione pubblica – il *referendum*, l'*iniziativa legislativa popolare* e la *revoca degli eletti* – che, negli Stati Uniti, andavano affermandosi in quegli anni.

(17) *Infra*, p. 73.

Lowell ci offre un'analisi molto accurata di questi istituti fondamentali della cosiddetta democrazia diretta moderna e conclusioni assai pertinenti che mettono in rilievo come la dimensione della partecipazione al voto riveli il livello di consapevolezza dell'opinione pubblica riguardo alle misure sottoposte con il *referendum*, all'iniziativa o alla revoca; riveli cioè come i cittadini non manchino di votare quando hanno un parere deciso sulla rilevanza pubblica della materia sottoposta al loro voto ma non lo facciano quando la questione è fuori dalla portata della loro comprensione o è formulata in modo confuso⁽¹⁸⁾.

La partecipazione dei cittadini alla vita pubblica è un sintomo importante della salute della società democratica al quale bisognerà prestare sempre più attenzione per il suo impatto pesante sugli eventi, sui problemi, sugli interessi pubblici e, anche, privati.

Lowell ne ebbe piena coscienza e il suo interesse per la psicologia delle masse divenne prevalente e si fece ancora più intenso dopo la I guerra mondiale quando, visitando l'Inghilterra di Lloyd George nell'estate del 1920, rimase impressionato non solo delle questioni di politica pubblica allora agitate e del rapporto tra Parlamento e governo molto cambiato rispetto al periodo precedente alla guerra, ma anche della improvvisa accelerazione e intensificazione del processo di omologazione delle masse, del cambiamento radicale della qualità dell'opinione pubblica con la comparsa delle masse come protagoniste della vita pubblica e, contestualmente, con la loro espulsione dal processo decisionale reale – un fatto che Lowell definisce atrofizzazione del processo di formazione dell'opinione pubblica libera.

L'occhio acuto di Lowell non poteva mancare di vedere come, dopo la guerra, si fosse determinata una nuova condizione psicologica delle masse, tale da determinare quasi uno straripamento dai vecchi canali del corso dell'opinione pubblica in canali non abituali⁽¹⁹⁾: quasi una premonizione delle modalità nuove della funzione delle masse nella rivoluzione totalitaria – comunista e nazista – in corso in Europa ma soprattutto delle 'agenzie' nuove esercitanti un'influenza determinante nella formazione dell'opinione, individuale e collettiva: la suggestione, l'imitazione, l'ipnotismo.

(18) *Infra*, p. 115 e ss.: «quando la gente ha poco interesse riguardo ad alcune questioni sottoposte al voto, la probabilità che il risultato esprima un'opinione pubblica reale è quindi assai limitata».

(19) Id., *Public opinion in war and peace*, op. cit., pp. V-VI.

Lowell osserva come non possa esserci alcun dubbio sul fatto che «una grande parte delle azioni degli individui e dei gruppi sia effetto di suggestioni della cui fonte essi non sono consapevoli né in grado di conoscere ... e anche se, come gli studi più approfonditi dimostrano, nemmeno l'ipnosi può determinare un individuo a fare qualcosa di contrario al suo carattere ... tuttavia la suggestione e l'imitazione sono la forza principale che orienta i gruppi, le folle, le masse ... in quella che Gabriel Tarde chiama la vita gregaria degli animali e degli uomini»⁽²⁰⁾.

A questo proposito, vale qui la pena di richiamare un passo dissacrante di Lowell: «Si dice che ci siano scimmie in Africa che hanno una capacità imitativa tale da poter copiare fedelmente le capanne degli uomini e che però poi vivono fuori di esse anziché dentro. L'imitazione politica rischia di copiare l'ovvio di un governo straniero mentre non riesce a coglierne l'essenziale»⁽²¹⁾.

Naturalmente, l'interesse più forte e più attivo riguardo all'opinione pubblica è quello dei leader politici e dei gruppi di vario genere, dei pubblicitari, dei 'sondaggisti' e di altri promotori di idee, ideologie, religioni. Lowell, che ha studiato introspektivamente il ruolo dei partiti nella formazione dell'opinione pubblica, focalizza l'attenzione sul fatto che i partiti tendono anche a falsificarla, agendo sull'istinto gregario dell'uomo, per mezzo di idee guida generali che vengono usate in modo distortivo nelle scelte politiche particolari.

E qui entra in gioco il cosiddetto 'pubblico come consumatore' della 'verità' propalata dalle più varie fonti dell'informazione. Walter Lippmann, domandandosi, con le stesse parole usate da Milton nella sua *Areopagitica*, «chi ha mai visto la 'verità' soccombere in uno scontro libero e aperto?», conclude sarcasticamente che «gl'individui hanno poche probabilità di scoprire la verità se possono dirla solo sotto gli occhi di un poliziotto poco comprensivo»⁽²²⁾.

Non c'è bisogno di ricordare che era stato per primo Tocqueville a rendersi conto di questo nuovo grande problema politico e ad avvertirci del pericolo maggiore che mina il processo di governo nelle democrazie: il *conformismo* che, sotto vari aspetti, e soprattutto sotto veste di 'opinione pubblica',

(20) Ibid., pp. 71-72.

(21) *Infra*, p. 172.

(22) W. LIPPMANN, *Public opinion*, MacMillan, New York, 1922, trad. it., Comunità, Milano 1963, pp. 255-256.

riesce a dettare comportamenti e tendenze alle masse e ai loro leader, in un connubio funesto e in un reciproco condizionamento. Insomma, l'opinione pubblica è in sé un grande laboratorio di stereotipi.

Questo è vero ma è proprio per questo che si fa incombente un altro pericolo: che dietro le idee più semplici, coerenti, logiche, anche sperimentate in altri contesti ed epoche, rispondenti a modelli culturali, sociali e politici pur condivisi ed accettati, si possano talvolta celare insidie e retro-pensieri e che, pertanto, i loro banditori non vanno presi come oracoli infallibili: l'«arma delle idee» e l'impegno politico non sono asettici prodotti di laboratorio, di torri d'avorio che esistono soltanto nell'immaginazione di chi crede di potervisi appollaiare e lanciare dall'alto il proprio oracolo.

Forse è per questo motivo che Lowell aveva notato, come un dato non del tutto negativo, che il pubblico americano in genere non pensa in termini ideologici.

George Gallup, il fondatore dell' American Institute of Public Opinion (AIPO), e l'inventore della tecnica del 'public opinion polling', cioè dei sondaggi che oggi la fanno da padrone nell'arena politica, pensava che i leader della nazione potessero rilevare con questi mezzi gli orientamenti di opinione della massa della popolazione per così prepararsi a corrispondervi o per contrastarne i cambiamenti di opinione. E, senza dubbio, aveva ragione.

Ognuno di noi ha ormai una buona esperienza diretta non solo dei sondaggi e dell'uso che se ne fa, ma anche del modo in cui l'opinione del pubblico possa essere orientata, e con quali mezzi e modalità, nel campo politico come nel campo del costume e dei consumi, specialmente in un'epoca come la nostra in cui, come ci ricorda lo stesso Lowell, «con lo sviluppo della conoscenza umana, con la crescita del controllo dell'uomo sulle forze della natura, con la maggiore complessità delle transazioni moderne e della società moderna, la quantità di informazioni necessarie per la formazione di un'opinione intelligente sugli affari pubblici è in costante aumento» e, quindi, quasi impossibile da acquisire come evidenze dal tribunale della coscienza individuale⁽²³⁾.

Siamo ancora di fronte all'uomo 'governato dall'interno', cioè da norme e valori consapevolmente accettati, quale definito

(23) *Infra*, p. 37.