

LE DIVERSE CONCEZIONI TEORETICHE DEL CONCETTO DI INTERESSE PUBBLICO

Alberto Bitonti

Dottorando di ricerca in Scienza Politica, Università di Roma Tre, Roma;
Research Fellow, School of Public Affairs, American University, Washington DC, USA
Contatti: bitonti@american.edu; +39 338 5260515

Abstract

Quante volte, nei dibattiti e nei discorsi politici, o anche in discussioni accademiche riguardanti il settore pubblico, il ruolo dello Stato e dei gruppi di pressione, è possibile imbattersi nell'espressione "Interesse Pubblico"?

L'obiettivo della mia ricerca è l'analisi, dal punto di vista della teoria politica, del concetto stesso di Interesse Pubblico. Cercherò di sottolineare le difficoltà che hanno incontrato i diversi tentativi di una sua definizione chiara e completa, e di proporre una distinzione tra tre possibili concezioni di Interesse Pubblico (sostantiva, aggregativa, di processo), cercando di evidenziare i problemi teorici che tali concezioni presentano e le implicazioni che nascondono, soprattutto nei particolari quadri costituzionali da esse delineati.

1. Introduzione

Era il 2 dicembre 1948. Conferenza stampa del Presidente degli Stati Uniti Harry Truman alla Casa Bianca. Il punto del discorso con i giornalisti era l'influenza possibile degli *special interests* sull'Amministrazione, per cui il Presidente (con una retorica che ancora oggi va molto di moda¹) affermava di essere piuttosto maldisposto verso i lobbisti, professionisti pagati per rappresentare determinate istanze (politiche, sociali, economiche, etc.) presso i decisori pubblici. A un certo punto, tuttavia, un giornalista gli chiese: "Mr. President, to go back to lobbyists, would you be against lobbyists who are working for your program?" e Truman rispose, ridacchiando: "Well, that's a different matter. We probably wouldn't call these people lobbyists. We would call

¹ Si pensi all'attacco alle lobby e agli "interessi speciali" che Barack Obama ha condotto durante la sua campagna elettorale del 2008 e anche in questi primi anni della sua amministrazione con diversi provvedimenti (l'Executive Order 13490, *Ethics Commitments by Executive Branch Personnel*, del 21 gennaio 2009; il *Memorandum on Ensuring Responsible Spending of Recovery Act Funds* del 20 marzo 2009, o il recente Presidential Memorandum *Lobbyists on Agency Boards and Commissions* del 18 giugno 2010, tra gli altri). Per una riflessione sull'atteggiamento di Obama verso le lobby cfr. Miskell 2009. Quello dell'attacco alle lobby non è comunque una prerogativa dei soli Truman e Obama, ma anzi ha trovato terreno fertile nei discorsi di diversi presidenti statunitensi sia democratici che repubblicani, per non parlare poi del contesto europeo.

them citizens appearing in the public interest. Of course I am not going to ask for anything that is not in the interests of the whole people”².

Quest’episodio, tra i tanti a cui si potrebbe fare riferimento, all’occhio attento di un teorico della politica presenta notevoli spunti di riflessione e di problematicità, perché, mettendo in gioco il concetto di Interesse Pubblico o l’idea dell’azione politica in nome del “popolo”³, tocca il cuore stesso della teoria della rappresentanza democratica e della legittimità del potere.

Che cosa significa Interesse Pubblico? È un’idea normativa destinata a rimanere un’asintotica astrazione regolativa, o è possibile identificare una base empirica che possa orientare la bussola delle decisioni di governo o della valutazione delle politiche pubbliche in relazione a ciò che favorisce la collettività nella sua totalità? Ci muoviamo su un piano prescrittivo ovvero descrittivo? E, dunque, siamo nel campo della filosofia politica o della scienza politica?

Poiché, secondo una nota massima di Karl R. Popper, non siamo studiosi di discipline, ma siamo solutori di problemi, il nocciolo della questione viene qui considerato proprio il concetto di Interesse Pubblico, la cui analisi potrà avvalersi quindi dei diversi contributi (filosofici, politologici, economici, sociologici, etc.) che possono aiutare a fare luce nell’esplorazione di questo affascinante problema della teoria politica, che probabilmente è più complesso del definire “nell’interesse pubblico” l’opinione di chiunque sia d’accordo con noi, come sembrava far intuire l’imbarazzo del vecchio Truman.

2. Definizione di “interesse” e di “pubblico”

Come ricorda Pareto nel suo *Trattato di Sociologia generale*, l’imprecisione terminologica giova solo “per muovere i sentimenti e per dissimulare la realtà” (come spesso è il caso, in effetti, quando si parla di Interesse Pubblico), perciò sarà bene cercare di prestare la massima attenzione a etimologia e definizioni dei termini che incontreremo. La parola “interesse”, come ben evidenzia Lorenzo Ornaghi in due testi utilissimi per questa ricerca (1984; Ornaghi e Cotellessa 2000), vanta una storia assai complessa e per certi versi oscura (a partire già dall’origine etimologica latina di *inter-esse*), poiché riflette una varietà di accezioni e risente di uno “schizofrenico dualismo” soprattutto laddove “si passi dall’analisi filologica e semantica del lessema alla ricostruzione del suo impiego in politica” (Ornaghi 1984, p.7). Il dualismo cui si riferisce Ornaghi ha origine nel significato di interesse come obbligo di risarcimento che segue un danno o un prestito di denaro: tale interesse diventa uno svantaggio dal punto di vista del debitore, e un vantaggio agli occhi del creditore. Già nel XVI secolo, d’altra parte, è possibile trovare l’uso del termine “interesse” come

² La battuta viene riportata nell’articolo di Joel JANKOWSKY e Thomas GOLDSTEIN, *In Defense of Lobbying. The Constitution protects the right to petition*, apparso sul «The Wall Street Journal» del 4 settembre 2009, p. A15. Il testo integrale della conferenza stampa si può invece trovare sul sito dell’American Presidency Project, archivio di documenti presidenziali della University of California di Santa Barbara, curato da John T. WOOLLEY e Gerhard PETERS, all’indirizzo <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=13092>.

³ Non si vuole comunque fare qui riferimento alla teoria politologica del populismo (in merito alla quale si può rimandare all’articolo di, Margaret CANOVAN (1999), *Trust the People! Populism and the two faces of democracy*, «Political Studies», XLVII, pp. 2-16), bensì al fondamento teorico della legittimazione del potere e della rappresentanza della volontà del “popolo” nella sua interezza in contrapposizione con istanze “particolari”, come si vedrà più avanti.

vantaggio “di parte” contrapposto ad un senso di giustizia più ampio⁴, oppure – come avviene nei *Ricordi* di Francesco Guicciardini (1530) – come movente principale dell’azione umana, anche al di là del “commodo pecuniario” (par. 218) e della sfera meramente economica. Sempre in Guicciardini, inoltre, è già possibile trovare il termine riferito sia agli individui, sia a realtà collettive come la città o lo Stato, rimarcando quel distacco che ancora oggi caratterizza uno dei nuclei del problema che vogliamo qui affrontare, ovvero il rapporto tra interessi individuali o particolari e Interesse Pubblico.

Altri significati del termine “interesse” fanno riferimento al prezzo pagato per il proprio riscatto da un crimine o da un danno inflitto (il *wergeld* germanico), ovvero al “tributo di reciprocità”, che si paga per essere parte (*inter esse*) di un gruppo o di una confraternita legata da un interesse comune (come per le gilde medioevali)⁵.

Senza approfondire ulteriormente le diramazioni etimologiche del concetto, potremmo, consapevoli della complessità e della fondamentale ambiguità semantica del termine, definire l’interesse come il movente dell’azione umana (individuale o collettiva) che spinge verso ciò a cui si attribuisce un qualche valore, abbracciando così una concezione più ampia della mera sfera economica⁶, sulla falsariga di Guicciardini e Bentley.

Quando dal piano individuale si passa a quello collettivo e soprattutto transoggettivo – demarcando così una sostanziale differenza ontologica riguardante ciò che coinvolge l’Io o la sua proiezione collettiva e comunitaria di Gruppo e ciò che invece ha la pretesa universalistica della validità giustificabile astrattamente e generalmente verso l’Altro – si chiama in causa anche una questione forse di maggiore spinosità teorica, vale a dire il concetto di Giustizia politica, che per molti versi, tuttavia, presenta vaste sovrapposizioni pratiche con quello di Interesse Pubblico; riflessioni analoghe potrebbero essere fatte in merito al concetto di Razionalità dell’Azione, o in relazione al concetto di Ragione Pubblica caro al contrattualismo contemporaneo (cfr. Rawls 1993 e Cohen 2009); accenneremo a questo nel prossimo e nell’ultimo paragrafo.

In realtà, come si diceva poco sopra, le maggiori difficoltà derivano proprio dall’oscillamento che, nell’uso del termine “interesse”, si manifesta tra soggetto individuale e soggetto collettivo/universale, evincendo così uno “straordinario carattere ancipite” e “una natura proteiforme” del concetto (Ornaghi 1984, p. 9), teso a legittimare storicamente ordini politici ben distanti o addirittura contrastanti tra loro.

⁴ Cfr. Alonso de CASTRILLO, *Tractado de República*, Burgos 1521, capitolo XXV.

⁵ Significato, questo, in parte alla base anche della *group theory* moderna, come si può evincere dai testi di Arthur BENTLEY (1908), il quale, come è noto, afferma addirittura che “There is no group without its interest. An interest [...] is the equivalent of a group” (p. 211), e David TRUMAN (1951). Per una disamina precisa e più dettagliata dei diversi significati del termine “interesse” si veda comunque ORNAGHI e COTELLESA (2000), cap. 1.

⁶ Sempre Bentley afferma: “the word interest in social studies is often limited to the economic interest. There is no justification whatever for such a limitation. I am restoring it to its broader meaning” (1908, 212). Potrebbero così essere ricondotte sotto la categoria di “interesse” anche i differenti tipi di azione individuate da WEBER (1922, vol.1, 21-23), cioè l’agire affettivo, tradizionale, razionale rispetto allo scopo e rispetto al valore. È vero che, salendo sulla scala di astrazione, perdiamo la diversificazione e la differente connotazione che Weber dà di questi diversi moventi, ma una parziale semplificazione può giovare per il fine che ci stiamo qui proponendo, vale a dire la puntualizzazione del concetto di Interesse Pubblico.

Problemi analoghi solleva il concetto del “pubblico”. Da una parte, seguendo una nozione soggettiva del termine, si pensa al pubblico come complesso delle istituzioni statali oppure come il gruppo di riferimento di un’opera artistica o dell’atto di rappresentazione in generale (come tale possibile anche nel campo politico, si pensi alle riflessioni di Machiavelli in merito⁷); dall’altra, se si intraprende la più ardua strada della nozione oggettiva, si incontra una dimensione “pubblica” che presenta tratti di generalità e astrattezza (sui quali insiste, per esempio, George Cornewall Lewis nei suoi *Remarks on the Use and Abuse of some Political Terms*⁸) che storicamente e politicamente ha avuto rilevanza ancor maggiore, ad esempio nell’uso di espressioni come “assemblea pubblica”, “opinione pubblica” o “pubblicità dell’azione parlamentare e di governo”.

Si deve a Jürgen Habermas (1962) una delle analisi più approfondite del concetto di *öffentlichkeit* come “ciò che costituisce il fatto pubblico”, da lui riferito ad una sfera pubblica politica nella sua attuazione storica liberale e borghese tipica del XVIII-XIX secolo, ma che ha origini di molto anteriori (il κοινόν delle πόλεις greche⁹) e conseguenze fondamentali per la nascita e il consolidamento delle democrazie di massa dei secoli seguenti. Lo stesso Habermas, tuttavia, all’inizio della sua opera riconosce come “l’uso linguistico di «pubblico» e di «sfera pubblica» tradisce una molteplicità di significati concorrenti” che “risalgono a diverse fasi storiche” (1962, 3), e, nella *Prefazione alla nuova edizione* del 1990, ricorda addirittura come sia “un errore parlare di pubblico al singolare” (1990, XI), riferendosi alla molteplicità delle sfere pubbliche e all’esclusione sistematica, ad opera del *mainstream* dominante, dei processi di comunicazione messi in campo, ad esempio, dalle subculture. Ad ogni modo, ciò che caratterizza la sfera pubblica politica, per il filosofo di Düsseldorf, e che consente storicamente di superare la sfera pubblica rappresentativa caratteristica del Medioevo e dell’*ancien régime*, è lo sviluppo di una nuova struttura commerciale, una “rete orizzontale, largamente estesa, di dipendenze economiche che in via di principio non possono più essere ricondotte a rapporti verticali di dipendenza [...] propri del sistema di dominio dei ceti” (1962, 19), per cui nuovi modi di “circolazione delle merci e delle notizie” fanno la loro comparsa, cresce “lo Stato moderno con le sue organizzazioni burocratiche” e “la sfera del potere pubblico [...] si oggettiva in un’amministrazione stabile e in un esercito permanente” (1962, 22-23).

⁷ “Ognun vede quel che tu pari, pochi sentono quel che tu se” (MACHIARELLI 1532, capitolo XVIII). Riflessioni seminali che troviamo sviluppate in moltissimi lavori degli ultimi cinquant’anni sulla comunicazione politica e sul concetto di rappresentanza/rappresentazione politica.

⁸ “Public, as opposed to private, is that which has no immediate relation to any specified person or persons, but may directly concern any member or members of the community, without distinction. Thus the acts of a magistrate, or a member of a legislative assembly, done by them in those capacities, are called public; the acts done by the same persons towards their family or friends, or in their dealings with strangers for their own peculiar purposes are called private. So a theatre, or a place of amusement, is said to be public, not because it is actually visited by every member of the community, but because it is open to all indifferently; and any person may, if he desires, enter it. The same remark applies to public houses, public inns, public meetings, &c. The publication of a book is the exposing of it to sale in such a manner that it may be procured by any person who desires to purchase it: it would be equally published if not a single copy was sold. In the language of our law, public appear to be distinguished from private acts of parliament, on the ground that the one class directly affects the whole community, the other some definite person or persons” (LEWIS 1832, 233-234).

⁹ Per cui TUCIDIDE (5.90) parla di “τὸ κοινὸν ἀγαθόν” (“il bene comune”), o POLIBIO (23.4.5) di κοινὰ πράγματα come “questioni di interesse pubblico”.

Insomma, se da una parte lo Stato (che nel frattempo, in molti casi, è diventato anche nazionale) diviene sempre più soggetto pubblico a sé stante rispetto alla persona del principe-sovrano¹⁰, dall'altra si consolida l'idea ("pendant all'autorità" suggerisce Habermas) di "società civile", come soggetto anch'esso distinto dal potere statale, perché fondamentalmente *privatus*, privato del potere politico, opposto ad un *publicum* che di quel potere è invece espressione; si demarca così una netta differenza rispetto all'antica tradizione giuridica romana e germanica, per cui il *publicum* era ciò che era comune a tutti (i *loci communes* accessibili a tutti, come la piazza, o il *common wealth* come bene pubblico) e per cui, per certi versi, si può tracciare una sovrapposizione tra il concetto di pubblico e quello di politico.

Paradigmatici di questa differenza semantica possono essere, per la concezione antica, l'incipit della *Politica* di Aristotele, il quale recita "Poiché vediamo che ogni stato è una comunità e ogni comunità si costituisce in vista di un bene (perché proprio in grazia di quel che appare bene tutti compiono tutto) è evidente che tutte tendano a un bene, e particolarmente al bene più importante tra tutti, quella che è di tutte la più importante e tutte le altre comprende: questa è il cosiddetto 'stato' e cioè la comunità statale" (I, 2, 1252a), e, per la nuova concezione (sopravvissuta fino ad oggi), le *Grundlinien der Philosophie des Rechts* di Hegel, nelle quali il filosofo tedesco enuclea i tratti di una società civile autonoma rispetto al potere statale, dedicata all'attività economica tesa a soddisfare i bisogni personali privati, garantita nei suoi diritti di proprietà dall'amministrazione della giustizia, e che si cura del proprio interesse particolare (come interesse comune e condiviso) attraverso la polizia e la corporazione (Hegel 1821, par. 188).

È da notare l'interpretazione che viene, invece, data, seppur con alcune differenze, di "società civile" da parte dei giusnaturalisti come Hobbes e Locke e dagli illuministi scozzesi (Ferguson, Smith, Hutcheson), che la vedono come contrapposta alla *societas naturalis*, quello stato di natura antecedente alla creazione della comunità politica vera e propria, per cui *civilis*, soprattutto per gli scozzesi, "indica una condizione di società superiore, civilizzata rispetto allo stato di natura (*civilized society*) ed in cui si ricerca la felicità comune anche a discapito di quella del singolo" (Mancini 2002, 10).

Una volta abbandonato lo stato di natura ed accettate le forme della convivenza con gli altri uomini (che accada in virtù dell'essenza di ζῷον πολιτικόν propria dell'uomo su cui poggia la concezione aristotelica oppure al fine di rifuggire la *war of every one against every one* paventata da Hobbes), si diventa propriamente società civile, e, sia che si tratti di *civitas* sia che si tratti di *civilitas*, questo passaggio porta verso una dimensione pubblica che rende l'uomo cittadino della società politica. Anche considerando le diverse concezioni della democrazia presenti nella letteratura politologica (ricordate per esempio da Della Porta 2010, 178-182), non v'è dubbio che la cittadinanza conferisce all'individuo uno status di rilevanza pubblica in molteplici sensi: per Rousseau (1762) si tratterà della realizzazione della Volontà Generale attraverso la deliberazione razionale delle leggi (ripresa nel modello della democrazia partecipativa e assembleare), per Bentham (1789) del raggiungimento del maggior grado di felicità per sé e per gli altri, per Habermas (1962) della pubblica argomentazione razionale incarnata dall'agire comunicativo (ripresa nel modello della democrazia deliberativa), per Rawls del perseguimento della Giustizia

¹⁰ Si cominciano a delineare alcune delle caratteristiche che Max Weber individuerà nel suo idealtipico Stato burocratico razionale-legale (WEBER 1922, pp.207-220).

come Equità, etc.. Si farà riferimento ad alcune di queste diverse teorie più avanti; ciò che adesso rileva è la constatazione del significato dell'aggettivo "pubblico" attribuito all'Interesse Pubblico, in cui la "pubblicità" sussiste nella dimensione pubblica (e intrinsecamente politica) del discorso. Pubblico sarà, pertanto, ciò che riguarda l'uomo nel suo essere parte di una società politica in qualità di cittadino e le forme della convivenza civile e politica di tale società (potenzialmente anche universale¹¹).

3. Interesse Pubblico, Bene Comune, Giustizia, Ragione Pubblica

Chiunque abbia intrapreso un'analisi filosofica o politologica del concetto di Interesse Pubblico ha sempre constatato la molteplicità e la proteiformità di quest'espressione, evidenziando così una difficoltà analitica ardua a superarsi (cfr. Schubert 1957; Sorauf 1957; Cassinelli 1958; Friedrich 1962; Barry 1964; Cochran 1974; Barth 1992; Box 2007).

Tuttavia, se si accettano le definizioni date sopra di "interesse" e di "pubblico", rispettivamente come movente (non meramente economico) dell'azione umana e come dimensione civile e politica delle forme della convivenza sociale, si potrà tentare di dare un inquadramento concettuale più preciso a tale sfuggente espressione.

L'Interesse Pubblico, una volta che si riescano a dipanare gli innumerevoli *Sprachspiele* che infittiscono il velo di Maya attorno ad esso¹², presenta una notevole vicinanza teoretica – di rado messa adeguatamente in evidenza – con altri concetti fondamentali del lessico politico-filosofico: tali concetti sono il Bene Comune, la Giustizia, l'Interesse o Volontà Generale e la Ragione Pubblica.

Il *Bonum Communis*, idea cara alla tradizione cristiana e alla dottrina sociale della Chiesa, ma non esclusiva di esse, è definito da Nicola Matteucci "il principio, che forma la società umana, e il fine verso cui essa deve tendere, dal punto di vista naturale e temporale [...]; è un valore comune che i singoli possono perseguire solo assieme, nella concordia [...] indica una esigenza propria di ogni comunità organizzata, messa chiaramente in luce dalla scienza politica" (1990, 74). Il principio e fine della società richiamati da Matteucci evocano curiosamente le stesse parole prima citate nella *Politica* di Aristotele riguardanti la costituzione della comunità/società politica.

Analoghe sovrapposizioni si possono rinvenire a proposito della Giustizia, la quale, a ben vedere, nonostante i tentativi della scuola metaetica cognitivista (sia nella versione intuizionista platonica o tomista sia nella versione naturalista di Aristotele o Bentham), rimane un concetto normativo (oppure semplicemente formalista à la *Hobbes*, cioè di *iustum quia iussum*; cfr. Hobbes 1651, capp. 14 e 31), i cui "termini di valore non hanno alcun significato descrittivo, ma solo emotivo" (Oppenheim 1990, 398), secondo le riflessioni dei noncognitivisti come David Hume, Hans Kelsen

¹¹ Infatti, non credo sia possibile equiparare l'Interesse Pubblico all'Interesse Nazionale o alla Ragione di Stato (laddove si parli di uno Stato in particolare), poiché questi ultimi fanno comunque riferimento a dei gruppi specifici, che sul piano delle relazioni internazionali si trovano chiaramente in conflitto a seconda delle condizioni contingenti; se vogliamo invece mantenere fermi i punti della generalità e dell'astrattezza del concetto di Pubblico, la tensione che deve animare il nostro sforzo può solo essere quella universalistica (sul modello del cosmopolitismo kantiano).

¹² Velo che, secondo alcuni, è anche causa del successo nell'uso dell'espressione nella retorica politica, poiché, in modo facilmente strumentale, offre a politici e funzionari un "handy smoke-screen to cover their decisions" (BARRY 1964, 1).

o Alf Ross. Proprio quest'ultimo scrive: "Una persona che sostenga che una determinata norma, o un certo ordinamento – per esempio, un sistema di tassazione – è ingiusto, non fornisce alcuna ragione per questo suo atteggiamento, ma ci dà un'espressione emotiva. A dice: 'Io sono contrario a questa norma perché è ingiusta'. Quel che dovrebbe dire è: 'Questa norma è ingiusta perché io mi ci oppongo'" (Ross 1959, 274); un ragionamento di tal fatta non ricorda forse quanto detto all'inizio a proposito delle considerazioni del Presidente Truman sull'Interesse Pubblico?

Adottando la nostra definizione di "pubblico" è facile individuare una completa equivalenza di Interesse Pubblico e Interesse Generale; della Volontà Generale si dirà meglio nel prossimo paragrafo affrontando la teoria di Rousseau del *contrat social*, ma anche in questo caso l'assimilazione dei due concetti è certamente possibile, per quanto "Interesse Pubblico" sia di gran lunga preferibile per le ragioni che vedremo.

Discorso a parte merita il concetto di Ragione Pubblica, caro a Kant e ai contrattualisti contemporanei. "Il concetto chiave di ragione pubblica [...] disegna un dominio politico che coincide con il legame della cittadinanza, non solo con le istituzioni politiche. [...] la ragione pubblica non dev'essere intesa come un semplice deposito di idee già pensate, ma come la pratica vivente che i concittadini fanno dell'obbligo reciproco attraverso la ragione pratica" (Mancina 2008, 33-34). Anche qui, attraverso il legame della cittadinanza, che prescinde dal rapporto verticale suddito-sovrano e verte proprio sul fondamento della convivenza sociale e politica scelta con un atto morale (la ragione pratica), si richiamano gli stessi principi teleologici richiamati prima con Aristotele, ovvero la costituzione della stessa società politica. La ragione pubblica¹³, pertanto, diventa da una parte il fondamento di tale costituzione (come concepito anche dai contrattualisti moderni come Hobbes e Locke) e dall'altra lo strumento principale tramite il quale disegnare (in modo ragionevole, direbbe Rawls, cioè giustificabile davanti a tutti a prescindere dalle singole dottrine comprensive, dimodoché si possa ottenere il consenso generale sulla struttura di base, cfr. Rawls 1993) un assetto politico (nel senso costituzionale-ingegneristico del termine) che si configuri secondo l'Interesse Pubblico propriamente detto.

Abbiamo, a questo punto, fatto un passo avanti nell'analisi del concetto di Interesse Pubblico, arrivando – seppure in modo non approfondito – ad una tappa importante, vale a dire quella che identifica l'Interesse Pubblico con la costituzione della società politica e con le regole di convivenza che a tale società politica danno forma.

Se, tuttavia, la definizione dell'Interesse Pubblico ha dovuto superare molteplici difficoltà e scelte interpretative diverse, lo scoglio maggiore – e fonte di maggior divisione tra filosofi e studiosi – è invece rappresentato dal contenuto dell'Interesse Pubblico, poiché una volta costituita la società politica, quali saranno le regole migliori a governare tale società (si parla sia di diritto pubblico come configurazione istituzionale sia di policy quotidiane) secondo l'Interesse Pubblico? Anche qualora rimanga un concetto normativo, può quest'idea aiutare i decisori pubblici nella loro concreta azione amministrativa e di governo, orientandoli verso politiche giuste, verso il Bene Comune, verso l'Interesse Generale?

¹³ Sulla quale, anche in relazione al concetto di Verità, vedi COHEN 2009, mentre per l'applicazione del concetto nel campo delle relazioni internazionali vedi BROWN 2010.

In effetti, come è intuibile, qui si trova la sorgente più copiosa di problematicità teoretiche, le quali non hanno ancora permesso di arrivare a un disegno condiviso di Interesse Pubblico, né ad elementi utili ad indicare un set di valori condivisi o di politiche pubbliche ritenute generalmente auspicabili. In realtà, è possibile tracciare una ricostruzione dei differenti tentativi che, nella storia delle idee e delle dottrine politiche, sono stati compiuti in questa direzione: a nostro avviso tali tentativi possono essere ricondotti a tre idealtipiche concezioni teoretiche fondamentali di Interesse Pubblico. Nei prossimi tre paragrafi analizzeremo ciascuna di queste tre concezioni, cercando di richiamare alcuni tra i loro più importanti fautori, e sottolineando al tempo stesso le difficoltà e le aporie che è possibile scorgere negli alvei di ognuna di esse.

4. La concezione sostantiva dell'Interesse Pubblico

Il mistico indiano Shri Ramakrishna scrisse una volta: “La conoscenza conduce all'unità come l'ignoranza conduce alla diversità”. Sebbene egli si riferisse allo spirito religioso, una visione di questo stesso tipo anima, sul piano della filosofia politica, la concezione sostantiva dell'Interesse Pubblico. Alla domanda su quale sia l'Interesse Pubblico tale concezione risponde, e anche piuttosto dettagliatamente a seconda dei diversi teorici: la risposta consiste nell'idea di società giusta, di bene comune concretamente realizzato, di governo migliore in assoluto (tale concezione presenta, quindi, un indubbio carattere normativo).

Volendo si tratta delle differenti risposte, che, nella storia della teoria politica, sono state pensate alla domanda posta da Platone (nella *Repubblica* o nel *Politico*) su quale sia la migliore forma di governo – domanda, tra l'altro, indicata da Karl R. Popper come causa di tanti guai (cfr. Popper 1945), e che, tra le altre cose, ha spinto Alfred North Whitehead a dire che “tutta la filosofia è una serie di note a pie' di pagina di Platone”.

Potremmo definire tale concezione come quella “forte”, o anche monistica, perché prevede un disegno preciso radicato su un fondamento teoretico ed epistemico che consente di derivare, da esso, conseguenze logiche e necessarie per quanto riguarda sia gli assetti costituzionali sia le policy vere e proprie. Si individua, insomma, una *substantia* dell'Interesse Pubblico di carattere essenzialista e (a volte) dalle pretese oggettivanti tipiche del sapere scientifico (pretese che – come vedremo – non possono però essere soddisfatte).

Occorre qui riflettere su due elementi: il primo è che questa concezione, basandosi su un criterio “oggettivo” (o almeno presunto tale) incide profondamente sulla definizione di “interesse” fornita precedentemente, poiché, se è possibile concepire essenzialisticamente la sostanza dell'Interesse Pubblico, allora è anche logico che tale sostanza non sia necessariamente appannaggio di tutti gli uomini, ma che solo alcuni (secondo i diversi criteri individuati dai vari autori) riusciranno a coglierla conquistando così un ruolo privilegiato nella definizione del disegno da dare alla comunità politica; se, insomma, si abbandona la connotazione soggettivistica presentata dalla nostra definizione (“ciò a cui si attribuisce un qualche valore”), ne consegue che l'interesse esista anche al di là della consapevolezza dell'individuo, che anzi potrà sbagliarsi sull'identità dei suoi “veri interessi”.

Il secondo elemento, conseguente al primo, riguarda invece il significato politico del “Pubblico”, poiché il quadro non è più quello di una società politica di individui singoli che assumono il ruolo fondamentale di cittadini, ma quello di un corpo (non a caso entra in gioco la visione organicistica e olistica della società) che può essere studiato scientificamente proprio come farebbe il fisiologo (o

un patologo, a seconda delle circostanze), e che, nel proprio indirizzo politico, vede funzioni diverse tra le sue diverse parti, in maniera *naturale*, con alcuni destinati a guidare (il cervello) e altri a seguire (il resto del corpo, volendo mantenere la metafora organicista).

Proprio il fondatore dell'Accademia¹⁴ può essere considerato tra i capostipiti della concezione sostantiva, poiché, una volta individuato un criterio epistemico (ovvero la conoscenza del Bene e della Verità, basata sull'επιστήμη e non sulla δόξα), ne deriva la conseguenza che solo chi incarna quel criterio e possiede, quindi, la vera conoscenza (vale a dire, per lui, i filosofi) sarà in grado di governare al meglio la società, al di là delle ombre della caverna a cui la maggioranza è ancora incatenata (*Repubblica*, Libro VII, 514a-518b), altrimenti “mai sarebbero cessate le sciagure delle generazioni umane, se prima al potere politico non fossero pervenuti uomini veramente e schiettamente filosofi, o i capi politici delle città non fossero divenuti, per qualche sorte divina, veri filosofi” (*Lettera VII*, 326b).

È la conoscenza, insomma, un fattore oggettivo, che rende certi uomini i migliori governanti (cioè i governanti nell'Interesse Pubblico). Ma non basta: come si accennava pocanzi, sul piano epistemologico è necessario assumere un criterio di conoscenza, senza il quale quest'ultima rimane un concetto vago e generico. Per Platone tale criterio è proprio l'idea del Bene.

Fu un'altra scuola post-socratica, invece, a formulare un diverso criterio che troverà grande fortuna nei secoli successivi e che per certi versi perdura fino ad oggi: si tratta dello Stoicismo e dell'etica stoica del “vivere secondo natura” (Cleante di Asso, e forse ancora prima Zenone di Cizio), seguendo, cioè, l'ordine razionale del mondo che si trova a coincidere con la ragione divina, legge naturale della comunità umana che esprime la vera giustizia (e il vero Interesse Pubblico). Gli Stoici, insomma, avevano introdotto nella teoria politica l'idea del diritto naturale.

Scrivono Cicerone: “Vi è certo una vera legge, la retta ragione conforme a natura, diffusa fra tutti, *costante, eterna*, che con il suo comando invita al dovere e con il suo divieto distoglie dalla frode. Essa non sarà diversa a Roma o ad Atene o dall'oggi al domani, ma come *unica, eterna, immutabile* legge governerà tutti i popoli e in ogni tempo”¹⁵ (*De Republica*, Libro III, 22, corsivo mio): è la immutabilità e l'eternità di tale legge che la erge al di là delle opinioni e delle norme positive (magistrale a tal proposito rimane il dialogo nell'*Antigone* di Sofocle tra Antigone e Creonte a proposito dello scontro tra diritto naturale e diritto positivo, caso trattato anche da Hegel¹⁶).

Adottata in seguito da Agostino d'Ipbona (*De libero arbitrio*, Libro I, cap. 6, par. 15) e da Tommaso d'Aquino (*Summa Theologiae*, Libro II, Argomento 91, art. 1), l'idea del diritto naturale

¹⁴ Sebbene lo stesso Platone si evolverà nella sua posizione politica rispetto a quanto scritto nella *Repubblica*, opera alla quale qui ci riferiamo, modificando in parte le sue posizioni nel *Politico* e soprattutto nelle *Leggi*.

¹⁵ Il passo completo è: “Est quidem vera lex; recta ratio, naturae congruens, diffusa in omnes, constans, sempiterna, quae vocet ad officium iubendo, vetando a fraude deterreat, quae tamen neque probos frustra iubet fas est, neque derogari ex hac aliquid licet neque tota abrogari potest nec vero aut per senatum aut per populum solvi hace lege possumus, neque est quaerendus explanator aut interpret eius alius; ne erit alia lex Romae, alia Athenis, alia nunc, alia posthac, sed omnes gentes et omni temporer una lex et sempiterna et immutabilis continebit, unusque erit communis quasi magister et imperator omnium deus, ille legis huius inventor, deceptor, lator, cui qui non parebit ipse se fugiet ac naturam hominis aspernatus, hoc ipso luet maximas poenas, etiam cetera supplicia, quae putantur, effugerit” (citato da LATTANZIO, *Divinae institutiones*, VI, 8).

¹⁶ Nel terzo volume delle *Vorlesungen für Aestetik* (1835-1838).

si affermò facilmente, e giunse all'epoca moderna, dove venne fatta propria ed elaborata in modo più "laico" da diversi filosofi tra cui Thomas Hobbes, John Locke, e Jean-Jacques Rousseau.

È proprio quest'ultimo uno tra gli autori più interessanti dal nostro punto di vista: il filosofo ginevrino, infatti, inizia il *Contrat Social* "en prenant les hommes tels qu'ils sont, et les lois telles qu'elles peuvent être" (1762, incipit Libro I) e con l'intenzione di trovare un principio (anche qui, di ragione pubblica) che possa fondare in maniera "legittima" l'associazione politica, dimodoché ciascuno, aderendovi, rimanga libero e non obbedisca che a sé stesso, nonostante e anzi attraverso "l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté" (Libro I, cap. 6). Egli disegna la sua realizzazione della Volontà Generale (che abbiamo detto è possibile assimilare al nostro Interesse Pubblico) come quella volontà che scaturisce da uomini razionali, liberi ed eguali, riuniti nell'assemblea legislativa.

Razionalità, libertà ed eguaglianza sono gli stessi presupposti che John Rawls pone a fondamento della sua teoria della Giustizia (1971).

A nostro avviso, questi contributi, insieme a molti altri (Hegel, Saint-Simon, Marx, Strauss, etc.) che non abbiamo in questa sede preso in considerazione, sono legati da un unico *fil rouge*, cioè dalla concezione sostantiva dell'Interesse Pubblico, concezione che può essere considerata, ancora una volta, "a relatively stable substantive vision of the good society. It would be agreed upon by most, if not all citizens, people who are well informed about the current situation and alternatives for the future and are capable of rationally choosing the 'best' alternative" (Box 2007, 586).

Si potrà obiettare che è blasfemo mettere insieme le dottrine "totalitarie" di Platone e Marx, le opere fondamentali della Scolastica medioevale e dei grandi maestri del pensiero liberale come Locke e Rawls tutte sotto la stessa categoria, ma, a ben vedere, sono proprio i presupposti teoretici espressi da queste diverse dottrine che permettono l'accomunazione. Tali premesse¹⁷, a mio avviso, non sono poi così diverse tra loro, poiché ognuna di esse porta con sé una carica di astratto utopismo che può portare a formulare sì dei postulati, ma difficilmente consentirà di dimostrare alcunché o di arrivare a giudizi sintetici (nel senso kantiano) nel concreto della vita politica; potranno, invece, costituire delle semplici proposte politiche di base (come può essere considerato, ad esempio, il principio di differenza rawlsiano, accettabile come proposta etica – una tra le altre - ma non come regola assolutamente fondata).

In merito al rapporto tra Interesse Pubblico e interessi particolari, questa concezione (che – ricordo – in quanto idealtipo si caratterizza in modo diverso nei differenti autori) nega alla base la possibilità che esistano interessi particolari diversi e contrastanti, perseguendoli appunto come "contrari all'Interesse Pubblico", come sintomo di mancanza di visione completa, ignoranza, malvagità o egoismo.

Ora, vi sono una serie di obiezioni, di carattere teoretico, logico e antropologico, che possono essere mosse con una certa agilità (anche perché "non è più tempo di principi superiori, di fini

¹⁷ Che esista un'iperuranica idea di Bene la cui conoscenza è concessa solo a pochi eletti; che la conoscenza scientifica (materialistica) della Storia e della necessità politica sia affidata ad una particolare avanguardia; che vi sia un insieme di regole immutabili ed eterne nella stessa Natura (a cui quindi l'uomo non può che doversi adeguare); che gli uomini – come liberi ed eguali – diventino tutti razionali e lo facciano tra l'altro secondo una Razionalità ben precisa che li porta a riconoscersi tutti nello stesso Volere; o che, nel disegnare le loro ideali condizioni di convivenza, questi stessi uomini dimentichino per via di qualche fantomatico velo le loro particolari preferenze e visioni.

ultimi, di verità definitive”, per usare le parole di Pier Aldo Rovatti, 1983, 44) alla concezione sostantiva qui in discussione.

Sinteticamente, è possibile richiamare:

- la legge di Hume, secondo la quale non è possibile logicamente passare dal piano descrittivo della scienza al piano prescrittivo dell’etica¹⁸ (Hume 1740, 521), per cui dalle eventuali basi di conoscenza oggettiva e scientifica della realtà (l’essere) non sarà possibile derivare alcun sistema etico o nessuna ragione pratico-normativa (il dover essere), come invece vorrebbe il giusnaturalismo, che pecca quindi della nota fallacia naturalistica¹⁹;
- la fallibilità della conoscenza umana (Popper 1934), per cui anche non accettando la legge di Hume ci si troverebbe di fronte a uno scoglio arduo nel voler fondare l’edificio normativo su una piattaforma mobile e in continua costruzione come è la scienza;
- la teoria delle conseguenze inintenzionali di azioni umane intenzionali (Merton 1936) e dell’eterogenesi dei fini (Wundt 1886, Michels 1911), che gettano pesanti dubbi sulla capacità degli uomini – per quanto filosofi o illuminati – di continuare ad aderire al (presunto) Interesse Pubblico nella loro azione di governo;
- il teorema della dispersione delle conoscenze (Hayek 1945), il quale mina molte delle possibilità di controllo “totalitario” che alcuni autori auspicano in vista del loro fine superiore;
- la logica anti-olistica e anti-organicista dell’individualismo metodologico e la teoria del nominalismo in risposta al problema medioevale della ipostatizzazione degli universali, le quali rappresentano una minaccia letale per le metafore organiciste e per rappresentazioni monistiche di Volontà Generale.

5. La concezione aggregativa dell’Interesse Pubblico

La concezione aggregativa dell’Interesse Pubblico può sopravvivere alle obiezioni poste alla concezione sostantiva, ed in un certo senso ne rappresenta il contraltare teoretico elaborato proprio in difesa di visioni politiche opposte rispetto a quelle che incarnano le teorie trattate nel paragrafo precedente.

¹⁸ "I cannot forbear adding to these reasonings an observation which may, perhaps, be found of some importance. In every system of morality, which I have hitherto met with, I have always remark'd, that the author proceeds for some time in the ordinary way of reasoning, and establishes the being of a God, or makes observations concerning human affairs; when of a sudden I am surpriz'd to find, that instead of the usual copulations of propositions, is, and is not, I meet with no proposition that is not connected with an ought or an ought not. This change is imperceptible; but is, however, of the last consequence. For as this ought, or ought not, expresses some new relation or affirmation, 'tis necessary that it shou'd be observ'd and explain'd; and at the same time that a reason should be given, for what seems altogether inconceivable, how this new relation can be a deduction from others, which are entirely different from it. But as authors do not commonly use this precaution, I shall presume to recommend it to the readers; and am persuaded, that this small attention wou'd subvert all the vulgar systems of morality, and let us see, that the distinction of vice and virtue is not founded merely on the relations of objects, nor is perceiv'd by reason" (Book III, Part I, Sect. I) (p.521).

¹⁹ Per una trattazione più sistematica della legge di Hume e riguardo il confronto tra cognitivisti e noncognitivistici etici vedi D’AGOSTINO (2007, 35-45) e OPPENHEIM (1990).

La concezione aggregativa, infatti, poggia su basi teoretiche diverse, in accordo con la legge di Hume e anche in modo coerente con la definizione di “interesse” (inteso soggettivamente) proposta prima. È la concezione che afferma che non esiste alcun Interesse Pubblico dato di per sé, concetto che scaturirebbe invece dall’aggregazione (per questo aggregativa) degli interessi individuali. Se vogliamo è la concezione sposata da una visione liberale della società, anche in accordo con le premesse politologiche poste dalla *group theory* di Bentley e Truman (David, non Harry!). Cochran definisce tale visione politica “in terms of autonomous and isolated individuals and their interests. [...] an arena into which individuals and groups of individuals enter in order to advance their own interests or preferences” (1974, 328), secondo il gioco degli interessi che vede le persone unirsi in gruppi e costituire lobby al fine di influenzare gli output del processo decisionale. Come suggerisce Box, la concezione aggregativa “is grounded in the minimalist assumption of individual desire to maximize personal preferences, so it does not require the effort needed to support complex theorizing about abstract concepts (such as the public interest) shared by many people. In the aggregative perspective, the public is a collection of separate, individual thinking units holding predetermined preferences [...]. These individuals may join (interest) groups to increase the political probabilities of achieving their goals, but the result remains a function of aggregated individual preferences. To the extent the public interest is relevant to this perspective, it consists of whatever the majority of the people want at a given time, a utilitarian calculation of measurable and additive individual “positions” (2007, 587).

La concezione aggregativa (che – in virtù del suo carattere relativo – potremmo anche definire quella “debole” o “plurale”) trova una delle sue basi filosofiche nell’etica utilitarista di Jeremy Bentham, nella quale il principio dell’Utilità, partendo dalla constatazione che nella vita umana tutto è mosso o dal dolore o dal piacere, assume tale dinamica “for the foundation of that system, the object of which is to rear the fabric of felicity by the hands of reason and of law” (1789, cap. 1, par. I); anche qui ritroviamo i concetti di Ragione e di Legge (intesa in senso lato), come strumenti per giungere alla felicità e al bene comune (come interesse della comunità), non concepiti, tuttavia, come un disegno sistematico della società e della politica strutturato intorno ad una precisa sostanza, ma come risultato di un’operazione aritmetica, di aggregazione appunto: “The interest of the community is one of the most general expressions that can occur in the phraseology of morals: no wonder that the meaning of it is often lost. [...] The community is a fictitious *body* [anche lui riprende il discorso nominalista dell’anti-organicismo; il corsivo è proprio nel testo], composed of the individual persons who are considered as constituting as it were its *members*. The interest of the community then is, what? The sum of the interests of the several members who compose it” (1789, cap. 1, par. IV).

Ancor prima di Bentham, la concezione aggregativa potrebbe ispirarsi alla morale che Bernard de Mandeville esemplarmente descrive, nella *Fable of Bees*, dopo aver enarrato tutti i generi di vizi e difetti imperanti nell’alveare, in questo modo (1714, parr. 9-10):

Such were the Blessings of that State;
 Their Crimes conspir’d to make them Great:
 And Virtue, who from Politicks
 Had learn’d a Thousand Cunning Tricks,
 Was, by their happy Influence,
 Made Friends with Vice: And ever since,

The worst of all the Multitude
 Did something for the Common Good.
 [10]T h i s was the States Craft, that maintain'd
 The Whole of which each Part complain'd:
 This, as in Musick Harmony,
 Made Jarrings in the main agree;c
 Parties directly opposite,
 Assist each other, as 'twere for Spight.

Simile concezione è possibile ritrovare anche in Adam Smith: “As every individual [...] endeavors as much as he can both to employ his capital in the support of domestic industry, and so to direct that industry that its produce may be of the greatest value; every individual necessarily labors to render the annual revenue of the society as great as he can. He generally, indeed, *neither intends to promote the public interest*, nor knows how much he is promoting it. By preferring the support of domestic to that of foreign industry, he intends only his own security; and by directing that industry in such a manner as its produce may be of the greatest value, he intends only his own gain, and he is in this, as in many other cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention. Nor is it always the worse for the society that it was not part of it. By pursuing his own interest he frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it. I have never known much good done by those who affected to trade for the public good. It is an affectation, indeed, not very common among merchants, and very few words need be employed in dissuading them from it” (1776, Libro IV, cap. 2, corsivo mio).

L’Interesse Pubblico, insomma, nella sua concezione aggregativa è l’esito spontaneo di un “gioco” di interessi personali, di gruppi di pressione e di inintenzionalità (anche per questo la concezione aggregativa sopravvive alle obiezioni precedenti delle conseguenze inintenzionali, dell’eterogenesi dei fini e della dispersione delle conoscenze), che, a differenza della concezione sostantiva, può essere studiato scientificamente, attraverso quindi un sapere non normativo ma descrittivo.

In questo caso gli interessi particolari non sono rinnegati o manipolati, ma rappresentano la base antropologica (accettata così com’è) sulla quale si costruisce l’Interesse Pubblico.

Anche qui vi sono una serie di obiezioni e di critiche possibili sul piano teoretico: *in primis*, volendo mantenere il carattere aritmetico dell’operazione di aggregazione impresso da Bentham, ci si può chiedere se sia più corretto parlare di somma o di prodotto – la moltiplicazione dà forse maggiormente l’idea della complessità della commistione di interessi individuali a volte davvero molto lontani tra loro.

Si può, inoltre, riflettere sulla stessa possibilità concreta di un’operazione come quella descritta da Bentham, richiamando, ad esempio, l’impressionante mole di studi della scuola della Social Choice sui problemi “tecnici” della scelta collettiva²⁰: basti citare il problema delle maggioranze cicliche di Condorcet (o paradosso del voto) o soprattutto il teorema dell’impossibilità della scelta collettiva di Arrow (1951).

²⁰ Già Charles Lutwidge Dodgson scrisse in un pamphlet del 1876: “Un metodo realmente scientifico per arrivare a un risultato che sia complessivamente il più soddisfacente per l’intera collettività sembra essere ancora un *desideratum*” (*A method of taking votes on more than two issues*, Clarendon Press, Oxford).

Secondariamente, come si può presupporre che non esistano interessi individuali che vadano contro la comunità politica nella sua interezza (Bodenheimer 1962, 206)?

Come può una sorta di mano invisibile creare un'armonia tra interessi contrastanti che – come alchemicamente – diventino Interesse Pubblico?

Inoltre, è possibile trovare, sotto traccia dei vari scritti che abbiamo raccolto sotto l'idealtipo della concezione aggregativa, un economicismo di fondo, rivolto al gioco del mercato e alla spontaneità dei processi sociali, che improntano anche la stessa dinamica politica come gioco di potere e di influenza. Anche per questo tale concezione “is epistemologically positivist, not normative; it accepts the given, the way things appear at present” (Box 2007, 588). Ma l'obiezione spontanea che questa visione solleva sarà di accettare e giustificare l'esistente bollandolo come Interesse Pubblico, quando invece nel mercato dell'influenza politica e sociale si ha un chiaro predominio di alcuni interessi (soprattutto di tipo economico) sugli altri, quando il mercato economico stesso (la recente crisi finanziaria ne è una dimostrazione) non sempre aderisce alle promesse di *Commonwealth* insite nella teoria del libero mercato e fondamento dell'Utilitarismo di Bentham, lasciando che gli interessi di pochi (magari malfattori, anche peggiori di quelli descritti da Mandeville) sopraffacciano gli interessi di un gran numero di cittadini o di intere comunità statali.

Un'ulteriore critica alla concezione aggregativa può essere quella sollevata dai teorici dell'economia del benessere, cioè la considerazione di aspetti meramente economici a scapito degli interessi sociali ed ambientali.

Anche la concezione aggregativa, insomma, sebbene di gran successo in virtù della sua aderenza al modello liberale, presenta delle aporie teoretiche difficili a superarsi.

Inoltre, questa “idea of politics and public interest obscures the experience and the nature of the political realm as the realm of community. It denies that a common good or public interest can exist which is more than the result of the conflict of individual and group interests in the political arena. Ultimately, it is a denial of the common nature of man which requires and makes possible a political community that is more than simply a convenient instrument for the satisfaction of individual desires” (Cochran 1974, 329). In definitiva, se nella concezione sostantiva era la nostra definizione di “interesse” a essere contraddetta, perché perdeva il suo carattere soggettivo (e la libertà individuale che esso portava con sé), nella concezione aggregativa è la nostra definizione di “pubblico” che sembra svuotarsi, perché gli individui, lontani dall'esser parte di un progetto di convivenza civile e politica unitario, sembrano ripiegarsi su sé stessi e sui propri interessi personali (seguendo un ideale antropologico di *homo oeconomicus* considerato piuttosto irrealistico nella pratica).

6. La concezione di processo dell'Interesse Pubblico

La terza idealtipica concezione che si può analizzare è quella di processo. Tale concezione cerca di superare la maggior parte delle obiezioni poste sia a quella sostantiva sia a quella aggregativa, in realtà salvando alcuni elementi dell'una e dell'altra, ma coniugandoli in maniera alquanto diversa.

Infatti, si potrebbe dire che, favorendo una sorta di “rivoluzione copernicana” dell'Interesse Pubblico, l'attenzione si sposta dalle decisioni che vengono prese dai migliori governanti (concezione sostantiva) o che derivano dall'incontro/scontro degli interessi individuali (concezione aggregativa) al processo decisionale stesso. In questa concezione l'Interesse Pubblico consiste

nell'aspetto procedurale del *lawmaking*, e probabilmente anche nelle decisioni che da tali procedure emergono.

Box scrive: "The process view of the public interest regards individuals as participants in dialogue about what is in the public interest and what the public sector should do about it. Instead of packages of predetermined interests, individuals are perceived as people with interests who can learn from social interaction. In such interactions, they acquire new information about public issues and become aware of the perceptions and desires of others. They may find their interests changing or, even if their interests do not change, they may be willing to compromise for the good of the larger community" (2007, 588-589).

Ora, siamo chiaramente nel campo della democrazia, e il processo a cui si fa riferimento è il processo democratico. Come è noto, tuttavia, "il concetto di democrazia, anche nella scienza politica, è, non solo «stirato», ma anche contestato" (Della Porta 2010, 178), in virtù delle differenti declinazioni e dei diversi accenti che i vari modelli di democrazia presentano.

Attraverso le nozioni di dialogo, informazione, interazione sociale, sembra plausibile rinvenire dei richiami al concetto di democrazia deliberativa. Ancora Della Porta scrive: "le teorie deliberative tendono a considerare la presenza di vincoli a protezione dei diritti delle minoranze, così come di arene di comunicazione, scambio di ragioni, costruzione di definizioni condivise del bene pubblico, come fondamentali per la legittimazione delle decisioni pubbliche" (2010, 180); insomma l'idea è quella "that legitimate lawmaking issues from the public deliberation of citizens" (Bohman e Rehg 1997, IX).

Ci sono diverse strade attraverso cui è possibile arrivare alla piena legittimità del processo democratico: una distinzione classica che viene fatta in merito è quella tra visione maggioritaria (per cui, sempre in un quadro costituzionale di protezione delle minoranze ben definito, si giunge a legittimare la decisione della maggioranza) e repubblicanesimo civico (in cui è maggiormente evidenziata la dimensione della partecipazione e della costruzione del consenso).

In realtà è qui in gioco il concetto – richiamato prima – di Ragione Pubblica. Tale idea, presa da Kant, è sviluppata da John Rawls in *Political Liberalism*: "In aristocratic and autocratic regimes, when the good of society is considered, this is done not by the public, if it exists at all, but by the rulers, whoever they may be. Public reason is characteristic of a democratic people: it is the reason of its citizens, of those sharing the status of equal citizenship. The subject of their reason is the good of the public: what the political conception of justice requires of society's basic structure of institutions, and of the purposes and ends they are to serve. Public reason, then, is public in three ways: as the reason of citizens as such, it is the reason of the public; its subjects is the good of the public and matters of fundamental justice; and its nature and content is public, being given by the ideals and principles expressed by society's conception of political justice" (1993, 213).

Nella concezione di processo, insomma, si fa riferimento a una realtà dinamica (un processo appunto) di costruzione – attraverso l'uso della Ragione Pubblica - dell'Interesse Pubblico. Per Habermas questo avverrà grazie allo spazio ideale di discussione pubblica, per Rawls grazie ad un consenso per intersezione di dottrine comprensive ragionevoli (che di fondo accettano, cioè, la possibilità del dissenso e del pluralismo, ma che riescono a trovare un accordo sulla struttura di base della società e sulla concezione politica della Giustizia condivisa), per i teorici della democrazia deliberativa attraverso la pubblica deliberazione (con varie modalità: v. Bosetti e Maffettone 2004).

Si ritrova, così, una dimensione morale che sembrava persa con la concezione aggregativa: la stessa dimensione morale presupposta nella nostra definizione di “pubblico” come progetto di convivenza politica e sociale intrapreso dai cittadini della società politica.

Anche sul piano economico, toccato prima nel discorso sulla concezione aggregativa, tornerebbe la dimensione prettamente politica e morale, come sarebbe possibile dedurre da uno scritto dello stesso Adam Smith (1759), da un articolo di Amartya Sen su questo argomento (2009) e da tutta la recente letteratura sull’economia del benessere²¹, che evidenziano come anche il meccanismo del mercato in realtà abbia bisogno di alcune premesse morali e di regole e limiti anche esogeni per funzionare appieno.

Sul piano più prettamente politologico, invece, sarebbe forse possibile richiamare in questa concezione le teorie dell’istituzionalismo e del neo-istituzionalismo, in cui le istituzioni vengono viste non soltanto come arene (come nella concezione aggregativa), ma come fattori importanti nella determinazione del processo di *lawmaking* e nell’affermazione del *rule of law* (v. Piana 2010).

Anche la concezione di processo, tuttavia, presenta delle debolezze e dei punti teorici che meritano ulteriore approfondimento.

Torna ad aiutarci la scuola della Social Choice, nella quale il paradosso del votante e il problema del *free-riding* di Olson (1965) minano alla base le possibilità di partecipazione auspicate dalla concezione di processo; in secondo luogo, come si può assicurare che il processo di discussione pubblica (anche negli esperimenti più ristretti immaginati da James Fishkin) si svolga realmente sotto l’egida della Ragione Pubblica, e non riproduca invece delle dinamiche distorte (causate, ad esempio, dalle differenze sociali che vedono i cittadini – pur liberi ed eguali formalmente, come postula Rawls – esercitare un potere e un’influenza differenti anche nella loro reciproca interazione)?

Anche qui sembrerebbe emergere la necessità di un postulato etico, di un meta-accordo sulle procedure da seguire, sull’agenda degli argomenti da affrontare, sulle modalità di risoluzione dei conflitti. Ma la domanda allora è: a cosa serve avere un processo democratico in grado di partorire l’Interesse Pubblico se per realizzarlo è necessario avere un accordo di fondo sull’essenza di quello stesso processo e di quello stesso Interesse Pubblico? Il fondamento teorico per postulazione non è una soluzione accettabile, in quanto riavvicinerebbe pericolosamente alle premesse della concezione sostantiva. L’espedito inventato da Rawls, ad esempio, del velo di ignoranza presuppone una fiducia di fondo nella razionalità umana che, a mio modo di vedere, è altrettanto utopistica quanto la possibilità descritta da Rousseau della realizzazione della Volontà Generale.

BIBLIOGRAFIA

AGOSTINO D’IPPONA (395), *De libero arbitrio*.

ARISTOTELE, *Politica*.

ARROW, Kenneth J. (1951), *Social Choice & Individual Values*, John Wiley & Sons, New York.

BARRY, Brian M. (1964), *The Public Interest*, «Proceedings of the Aristotelian Society», **38**, pp. 1-18.

²¹ V. ad esempio Becchetti (2005), e gli innumerevoli articoli presenti sul sito www.benecomune.net.

- BARTH, Thomas J. (1992), *The public interest and administrative discretion*, «American Review of Public Administration», **22** (4), pp. 289-300.
- BECCHETTI, Leonardo (2005), *Felicità sostenibile. Economia della responsabilità sociale*, Donzelli, Roma.
- BENTHAM, Jeremy (1789), *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, T. Payne, London.
- BENTLEY, Arthur Fisher (1908), *The process of government; a study of social pressures*, The University of Chicago press, Chicago (citazioni dall'edizione di Transaction Publishers, New Brunswick, NJ, 1995).
- BODENHEIMER, Edgar (1962), *Prolegomena to a Theory of the Public Interest*, in Carl J. FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 205-217.
- BOHMAN, James e William REHG (curr.) (1997), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, The MIT Press, Cambridge (Mass.).
- BOSETTI, Giancarlo e Sebastiano MAFFETTONE (curr.) (2004), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma.
- BOX, Richard C. (2007), *Redescribing the public interest*, «The Social Science Journal», **44**, pp. 585–598.
- BROWN, Alexander (2010), *On the Public Reason of the Society of Peoples*, «Public Reason», **2** (1), pp. 43-60.
- CASSINELLI, C.W. (1958), *Some Reflections on the Concept of the Public Interest*, «Ethics», **69** (1), pp. 48-61.
- COCHRAN, Clarke E. (1974), *Political Science and "The Public Interest"*, «The Journal of Politics», **36** (2), pp. 327-355.
- COHEN, Joshua (2009), *Truth and Public Reason*, «Philosophy & Public Affairs», **37** (1), pp. 2-42.
- D'AGOSTINO, Francesco (2006), *Lezioni di filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino.
- DELLA PORTA, Donatella (2010), *Democrazia: sfide e opportunità*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», **XL** (2), pp. 175-193.
- FALLOCCO, Simona (2006), *Azioni individuali e scelte sociali: l'agenda decisionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- FRIEDRICH, Carl J. (cur.) (1962), *The public interest*, Atherton Press, New York.
- GUICCIARDINI, Francesco (1530), *Ricordi*.
- HABERMAS, Jürgen (1962), *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Hemann Luchterhand, Neuwied (citazioni dalla trad. it. *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari 2008).
- HABERMAS, Jürgen (1990), *Vorwort zur Neuauflage*, in *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main (citazioni dalla trad. it. *Prefazione alla nuova edizione*, in *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari 2008, pp. VII-XLIII).
- HAYEK, Friedrich August von (1945), *The Use of Knowledge in Society*, «The American Economic Review», **35** (4), pp. 519-530.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich (1821), *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, In der Nicolaischen Buchhandlung, Berlin.
- HOBBS, Thomas (1651), *Leviathan, or The Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil*, Andrew Croke, London (Macmillan, New York 1962).
- HUME, David (1739-40), *A Treatise of Human Nature*, John Noon, London, 2 voll. (citazioni dall'edizione Penguin, London 1969).

- LEWIS, George Cornewall (1832), *Remarks on the Use and Abuse of some Political Terms*, B. Fellowes, London.
- MACHIAVELLI, Niccolò (1532), *Il Principe*, Antonio Blado, Roma
- MANCINA, Claudia (2008), *Usò pubblico della ragione e ragione pubblica: da Kant a Rawls*, «Diritto & questioni pubbliche» (8), 33-61.
- MANCINI, Paolo (2002), *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Roma-Bari.
- MANDEVILLE, Bernard de (1714), *The fable of the bees: or, private vices, public benefits*, J. Roberts, London (citazioni dall'edizione in 2 volumi, a cura di F.B. Kaye, Liberty Fund, Indianapolis 1988, vol. 1).
- MATTEUCCI, Nicola (1990), *Bene comune*, in Norberto BOBBIO, Nicola MATTEUCCI e Gianfranco PASQUINO (curr.), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, p. 74.
- MERTON, Robert K. (1936), *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action* «American Sociological Review», **Vol. I** (No. 6), pp. 894-904.
- MICHELS, Robert (1911), *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Werner Klinkhardt, Leipzig.
- MISKELL, Ryan (2009), *President Obama's Attempt to Close the Revolving Door and Its Impact on Advocacy*, "Ethics & Lobbying weekend workshop for Spring, 2009", Center for Congressional and Presidential Studies, American University, Washington DC.
- OLSON, Mancur (1965), *The logic of collective action; public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1971.
- OPPENHEIM, Felix E. (1990), *Giustizia*, in Norberto BOBBIO, Nicola MATTEUCCI e Gianfranco PASQUINO (curr.), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, pp.394-399.
- ORNAGHI, Lorenzo (cur.) (1984), *Il Concetto di "interesse": antologia*, Giuffrè, Milano.
- ORNAGHI, Lorenzo e Silvio COTELLESSA (2000), *Interesse*, il Mulino, Bologna.
- PIANA, Daniela (2010), «Rule of Law» fra diritto e politica. suggerimenti per un'agenda di ricerca, «Rivista Italiana di Scienza Politica», **XL** (2), pp. 279-300.
- PLATONE (390-360 a.C. ca.), *La Repubblica*.
- PLATONE (353 a.C.), *Lettera VII*, 324b-326b.
- POPPER, Karl Raimund (1934), *Logik der forschung; zur erkenntnistheorie der modernen naturwissenschaft*, J. Springer, Wien.
- POPPER, Karl Raimund (1945), *The open society and its enemies*, G. Routledge & sons, London.
- RAWLS, John (1971), *A Theory of Justice*, Belknap Press, Cambridge (Mass.).
- RAWLS, John (1993), *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York.
- ROSS, Alf (1959), *On law and justice*, University of California Press, Berkeley.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1762), *Du contrat social, ou Principes du droit politique*, Michel Rey, Amsterdam (trad. it. a cura di Roberto Gatti, *Il contratto sociale*, RCS, Milano 2005).
- ROVATTI, Pier Aldo (1983), *Trasformazioni nel corso dell'esperienza*, in Gianni VATTIMO e Pier Aldo ROVATTI (curr.), *Il pensiero debole*, Feltrinelli, Milano, pp. 29-51.
- SEN, Amartya (2009), *Adam Smith's market never stood alone*, «Financial Times», 10 marzo.

- SCHUBERT, Glendon A. Jr. (1957), "*The Public Interest*" In *Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, or Theory?*, «The American Political Science Review», **51** (2), pp. 346-368.
- SMITH, Adam (1759), *The theory of moral sentiments*, A. Millar, London.
- SMITH, Adam (1776), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, W. Strahan and T. Cadell, London.
- SORAU, Frank Joseph (1957), *The Public Interest Reconsidered*, «The Journal of Politics», **19** (4), pp. 616-663.
- TOMMASO D'AQUINO (1265-1274 ca.), *Summa Theologiae*.
- TRUMAN, David Bicknell (1951), *The governmental process; political interests and public opinion*, Knopf, New York.
- WEBER, Max (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen (citazioni dalla trad. it. *Economia e Società*, Edizioni di Comunità, Torino 1999).
- WUNDT, Wilhelm Maximilian (1886), *Ethik: Eine Untersuchung der Thatsachen und Gesetze des sittlichen Lebens*, Enke, Stuttgart (2 voll.).