



SCUOLA DOTTORALE IN SCIENZE POLITICHE

XXIII CICLO

**Considerazioni teoretiche sul concetto di Interesse
Pubblico**

Alberto Bitonti

A.A. 2010/2011

Tutor: prof. Antonio Agosta

Coordinatore: prof. Gian Cesare Romagnoli

CONSIDERAZIONI TEORETICHE SUL CONCETTO DI INTERESSE PUBBLICO

Alberto Bitonti

(Email: bitonti@american.edu)

Abstract

Quante volte, nei dibattiti e nei discorsi politici, o 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 ma in un'ottica multi-disciplinare, del concetto stesso di Interesse Pubblico. Partendo da un'analisi semantica dei concetti di interesse e di pubblico, cerco di riassumere lo stato della letteratura sul tema e di sottolineare le difficoltà che hanno incontrato i diversi tentativi di una definizione chiara e completa del concetto, provando infine a costruire un nuovo schema tipologico che dia conto di cinque possibili concezioni di Interesse Pubblico (formalista, sostantiva, procedurale-stipulativa, aggregativa, realista), delle quali provo a discutere i principali problemi teoretici e le implicazioni latenti, soprattutto riguardo ai quadri politici da esse delineati e al loro giudizio sull'attività dei gruppi di interesse e delle lobby nell'arena socio-politica.

SOMMARIO

Nota sul metodo seguito per bibliografia e citazioni	5
Ringraziamenti	6
<i>Memorie dal sottosuolo</i> (Parte I, capitolo VII)	7
INTRODUZIONE	11
Capitolo 1. Un'analisi semantica del concetto di interesse	
1.1. Etimologia di 'interesse'	15
1.2. Un quadruplice dualismo	15
1.3. <i>Damnum emergens, lucrum cessans</i> , creazione di valore e usura	17
1.4. Aristotele e l'utilità sociale	19
1.5. Il <i>wergeld</i> e l'appartenenza al gruppo	20
1.6. L'interesse come vantaggio: verso la definizione moderna	22
1.7. L'interesse nazionale e la ragion di Stato	23
1.8. L'interesse nazionale è interesse di parte	26
1.9. L'interesse nell'era moderna	28
1.10. L'interesse come fattore socio-economico	32
1.11. L'interesse come criterio di aggregazione sociale: Robert von Mohl e la teoria dei gruppi	34
1.12. Gruppi di interesse e lobby: Bentley, Truman e la politologia contemporanea	37
1.13. Cenni alla nozione giuridica di interesse	42
1.14. I quattro dualismi alla luce delle dottrine considerate	43
1.15. I valori insiti nel concetto di interesse	47
Capitolo 2. Il pubblico: uno spazio a geometria variabile	
2.1. Tre denotazioni del pubblico	49
2.2. Sovrapposizioni etimologiche tra i tre significati	51
2.3. Pubblico e privato	54
2.3.1. La concezione antica del pubblico come politico	55
2.3.2. La nascita della società civile e dell'individuo. La concezione moderna del pubblico	59
2.3.3. La <i>Öffentlichkeit</i> borghese	65
2.3.4. Il concetto di opinione pubblica e la trasformazione strutturale della sfera pubblica	72
2.4. Comunità, individuo, società	81
2.5. La <i>quaestio de universalibus</i>	86

2.6. Il concetto di ragione pubblica	87
2.7. La strada universalista	91

Capitolo 3. Concetto e concezioni di Interesse Pubblico

3.1. Il concetto di Interesse Pubblico e il caos teoretico	95
3.2. Problema linguistico, filosofico o empirico? Alcune questioni di metodo	97
3.3. Lo studio del concetto e delle concezioni	101
3.4. Le concezioni individuate fino ad oggi e la letteratura sul concetto	104
3.4.1. Trend della ricerca sull'Interesse Pubblico	105
3.4.2. Wayne A.R. Leys e il problema della discrezionalità amministrativa	107
3.4.3. Il problema della discrezionalità amministrativa (continuazione)	113
3.4.4. Distinguere diverse concezioni	118
3.4.5. Osservazioni sulle distinzioni analizzate	120
3.5. Un nuovo schema idealtipico: la teoria Y dell'Interesse Pubblico	123
3.6. La concezione formalista. L'Interesse Pubblico come forma	134
3.7. La concezione sostantiva. L'Interesse Pubblico come sostanza	138
3.8. La concezione procedurale-stipulativa. L'Interesse Pubblico come processo di costruzione razionale del consenso	143
3.9. La concezione realista. L'Interesse Pubblico non esiste	145
3.10. La concezione aggregativa. L'Interesse Pubblico come struttura di base della società aperta	151
3.11. Lobbying e Interesse Pubblico	159
3.12. La tipologia Y alla luce delle singole concezioni	162

CONCLUSIONI

Weltanschauung, giustificazioni etiche e rapporto tra metafisica e scienza	167
APPENDICE. Alcune definizioni dell'Interesse Pubblico	170
BIBLIOGRAFIA	172

Nota sul metodo seguito per bibliografia e citazioni

Nel frequente uso che in questo testo si è fatto di citazioni e riferimenti bibliografici, nonché nella compilazione della bibliografia finale, mi sono rifatto alle indicazioni di due grandi maestri di stile e metodo: Umberto Eco e Alberto Marradi.

Seguendo i suggerimenti contenuti nel testo di Eco, *Come si fa una tesi di laurea. Le materie umanistiche*¹, e in quello di Marradi *Torniamo a scrivere (e a parlare) in Italiano?*², ho usato il metodo bibliografico Autore Anno³, per cui, invece di appesantire il testo con rinvii bibliografici a piè di pagina, subito dopo la citazione indico tra parentesi l'autore della citazione e l'anno di riferimento del testo originale, seguito eventualmente dalle pagine da cui è tratta la citazione (le pagine si riferiscono all'edizione originale oppure, ove non sia stato possibile reperirle o si sia usata una traduzione, all'edizione usata). In bibliografia è possibile trovare il riferimento bibliografico completo di ogni opera, di cui indico sempre, per correttezza filologica, la prima edizione, specificando comunque i casi nei quali le citazioni provengano da edizioni successive o da traduzioni. Ove si tratti di testi antichi o di classici invece delle pagine ho usato il riferimento a capitoli e paragrafi, facilmente individuabili in qualsiasi edizione, oppure alle sigle della catalogazione classica dei frammenti, inserendo in bibliografia, per le opere anteriori al XVI secolo, gli anni di divulgazione o di redazione. Inoltre, essendo ogni traduzione linguistica un'operazione ermeneutica oltremodo delicata, ho preferito, ovunque possibile, studiare e leggere i testi nella lingua originale (almeno laddove si tratti di inglese, francese e spagnolo – sfortunatamente il tedesco rimane ancora al di là delle mie forze), per cui anche le citazioni si trovano nel testo nella lingua originale. Spero pertanto che il lettore perdonerà la velocità di alcuni passaggi da una lingua ad un'altra, e che il ragionamento possa fluire leggero, nella wittgensteiniana consapevolezza che, come dice Karl Kraus, “il linguaggio è la madre, non l'ancella del pensiero”.

¹ Umberto Eco, *Come si fa una tesi di laurea. Le materie umanistiche*, RCS Libri, Milano 1977 (edizione Bompiani 2001).

² Alberto Marradi, *Torniamo a scrivere (e a parlare) in Italiano?*, Club Unesco, Barletta 1991.

³ Faccio un'eccezione per il presente paragrafo, oltre che per i testi citati una sola volta che non pertengono al tema affrontato in via principale, come ad esempio i dizionari etimologici o articoli non scientifici citati incidentalmente, che avrebbero accresciuto la bibliografia finale inutilmente.

Ringraziamenti

Nell'affrontare un tema così spinoso e complesso come quello dell'Interesse Pubblico, ho approfittato degli spunti di riflessione, delle discussioni, dei dibattiti e in generale dell'aiuto di diverse persone, senza le quali questa tesi e il lavoro di ricerca dietro di essa non sarebbero stati possibili.

Vorrei ringraziare i membri della mia commissione Gianfranco Pasquino, Sebastiano Maffettone e Antonio Agosta per i loro preziosi consigli, nonché tutti coloro che, anche con una semplice chiacchierata, mi hanno aiutato a focalizzare meglio importanti temi di questa tesi; in particolare un grazie va a Guido Traversa, Gaetano Pecora, Rocco Pezzimenti, Gian Cesare Romagnoli, Gian Candido De Martin, Luciano Pellicani, Claudia Mancina, Giacomo Marramao e Dario Antiseri.

A Jim Thurber e Patrick Griffin va anche un grazie per avermi permesso di approfondire le tematiche legate al lobbying e ai gruppi di interesse nei mesi spesi nel 2009 e nel 2010 presso la School of Public Affairs dell'American University, a Washington DC.

Il ringraziamento più grande va a Claudia, per le giornate e le nottate intere passate a parlare di Interesse Pubblico e a discutere degli infiniti aspetti di questa ricerca, e per essere così speciale.

Ovviamente, come si è soliti giustamente dire, la responsabilità per ogni scelta, giusta e sbagliata, fatta durante questa ricerca, è completamente mia.

“Ma tutti questi sono sogni dorati. Oh, ditemi chi fu il primo a dichiarare, chi fu il primo a proclamare che l’uomo commette infamie unicamente perché non sa quali sono i suoi veri interessi; e che se invece lo si illuminasse, se qualcuno gli aprisse gli occhi su quelli che sono i suoi veri, normali interessi, l’uomo smetterebbe subito di commettere infamie, diverrebbe subito buono e nobile, giacché essendo ormai illuminato e comprendendo perciò quale sia il suo personale vantaggio, saprebbe appunto riconoscere tale vantaggio nel bene: e siccome è cosa risaputa che nessun individuo potrebbe mai agire consapevolmente contro il proprio vantaggio, ne consegue che si comincerebbe a fare il bene, diciamo così, per necessità? O bambino, puro ed innocentissimo bimbo! ma quando mai, innanzitutto, è accaduto nel corso di tutti questi millenni che l’uomo agisse unicamente sotto la spinta del suo personale vantaggio? Che farne dunque di quei milioni di fatti che testimoniano come gli uomini, *scientemente*, e cioè comprendendo perfettamente quale fosse il loro vero vantaggio, l’abbiano lasciato in secondo piano e si siano buttati a capofitto per tutt’altra strada, incontro al rischio, al caso, senza che nessuno e nulla li costringesse a farlo, e anzi quasi non volessero a nessun costo percorrere la strada indicata, e volessero invece cocciutamente, arbitrariamente aprirsene un’altra, difficile e assurda, andandosela a scovare nelle tenebre o quasi. Ciò può voler dire soltanto che veramente questa cocciutaggine e questo arbitrio riuscivano loro più piacevoli di qualsiasi vantaggio... Il vantaggio! Cos’è mai il vantaggio? Ve l’assumereste, voi, la responsabilità di determinare con assoluta precisione in che cosa consista propriamente il vantaggio degli uomini? E se poi, *una volta o l’altra*, tale vantaggio non soltanto potesse, ma addirittura dovesse consistere per l’appunto nel fatto che in certi casi si desidera per sé stessi ciò che è male, invece di ciò che è vantaggioso? E se fosse così, se solo potesse esserci un caso simile, allora tutta quanta la regola se ne andrebbe in frantumi. Voi che ne dite: esiste o no un caso del genere? Voi ridete; ridete pure, signori miei, però rispondetemi: le si è davvero computate in modo preciso tutte le cose che son vantaggiose per gli uomini? Non ce n’è magari qualcuna che non soltanto non sia entrata, ma che non possa nemmeno mai entrare in alcuna classificazione?

Voi infatti, signori, per quanto io sappia, avete ricavato tutta la vostra lista dei vantaggi umani dalla media dei dati statistici e delle formule della scienza economica.

Infatti i vostri vantaggi sono il benessere, la ricchezza, la libertà, la tranquillità, eccetera, eccetera; cosicché l’uomo che, per esempio, andasse chiaramente e deliberatamente contro tutta questa lista, sarebbe, secondo voi, ma sì, naturalmente anche secondo me, un oscurantista o un pazzo completo, non è così? Ma ecco cos’è stupefacente: perché avviene che tutti questi esperti di statistica, saggi e amanti del genere umano, nel calcolare i vantaggi umani ne tralascino costantemente uno? Non lo prendono nemmeno in considerazione nella forma in cui si dovrebbe, mentre da ciò dipende tutto il calcolo. Non sarebbe un gran problema prenderlo, questo vantaggio, e inserirlo nell’elenco. Ma proprio qui sta la disgrazia, che questo bizzarro vantaggio non entra in nessuna classificazione, non trova posto in nessuna lista. Io, per esempio, ho un amico che... Eh, signori! Ma lui è amico anche vostro; e del resto di chi, di chi mai non è amico! Preparandosi all’azione, questo signore vi esporrà subito, ampollosamente e chiaramente, come appunto deve agire secondo le leggi della ragione e della verità. Non basta: con emozione e trasporto vi parlerà dei veri, normali interessi umani; con sarcasmo rimprovererà i miopi sciocchi che non comprendono né il proprio tornaconto,

né il vero significato della virtù; ed esattamente un quarto d'ora dopo, senza alcuna ragione improvvisa e contingente, bensì per un non so che d'interiore che è tuttavia più forte di tutti quanti i suoi interessi e vantaggi, suonerà tutt'altra musica, cioè andrà chiaramente contro ciò di cui egli stesso stava parlando prima: sia contro le leggi della ragione, sia contro il proprio tornaconto, insomma, a farla breve, contro tutto quanto... Avverto che il mio amico è un personaggio collettivo, e perciò riesce in un certo qual modo difficile incolpare lui solo. Proprio questo è il punto, signori: non esisterà dunque un qualcosa che quasi ogni uomo ha più caro dei suoi più preziosi interessi, oppure (per non venir meno alla logica) non ci sarà un vantaggio supremo (proprio quello tralasciato, di cui abbiamo appena parlato), che è più importante e più vantaggioso di tutti gli altri vantaggi e per il quale l'uomo, se necessario, è pronto ad andare contro tutte le leggi, cioè contro la ragione, l'onore, la tranquillità, il benessere – in una parola, contro tutte quelle cose belle e utili, pur di ottenere quel supremo vantaggio primigenio, che gli è più caro di tutto il resto?

«Be', pur sempre di vantaggio si tratta», mi interrompete voi. Permettete, signori, ora ci spieghiamo, e poi non si tratta di un calembour, ma del fatto che questo vantaggio è notevole proprio perché distrugge tutte le nostre classificazioni e scombina continuamente tutti i sistemi elaborati dagli amanti del genere umano per la felicità di quest'ultimo. In una parola, ostacola tutto. Ma prima di dare un nome a questo vantaggio, voglio compromettermi di persona e perciò dichiaro arditamente che tutti questi bellissimoi sistemi, tutte queste teorie che spiegano all'umanità i suoi veri, normali interessi affinché essa, tendendo necessariamente a raggiungerli, diventi subito buona e nobile, per il momento, secondo la mia opinione, sono semplici sofismi! Sissignori, sofismi! Giacché sostenere una teoria secondo cui il genere umano potrà rinnovarsi in virtù d'una sistematizzazione dei suoi personali vantaggi, secondo me è quasi come... ma sì, è, per esempio, come sostenere sulla falsariga di Buckle, che per effetto della civiltà l'uomo si ingentilisce, di conseguenza diventa meno sanguinario e meno incline alla guerra. Proprio secondo la logica, infatti, Buckle pare pervenire a questo risultato⁴. Ma l'uomo ha tanta passione per il sistema e la deduzione astratta, che è disposto ad alterare deliberatamente la verità, è disposto a non vedere e non sentire, pur di giustificare la propria logica. Prendo questo esempio proprio perché è un esempio troppo lampante. Ma guardatevi attorno: il sangue scorre a fiumi, e oltretutto in maniera così allegra, come fosse champagne. Eccovi tutto il nostro diciannovesimo secolo, in cui è vissuto anche Buckle. Eccovi Napoleone - sia il grande, sia quello di oggi. Eccovi l'America del Nord - l'eterna Confederazione. Eccovi, infine, il caricaturale Schleswig-Holstein...

E che cosa ingentilisce in noi la civiltà? La civiltà elabora nell'uomo solo una multiformità di sensazioni e... decisamente nient'altro. Anzi, attraverso lo sviluppo di questa multiformità l'uomo forse arriverà al punto di trovare piacere nel sangue. Questo infatti gli è già capitato. Avete notato che i sanguinari più raffinati erano quasi sempre dei signori più che civili, di cui certe volte tutti i vari Attila e Sten'ka Razin⁵ non valevano le suole delle scarpe; e se non balzano agli occhi violentemente come Attila e Sten'ka Razin, è proprio perché s'incontrano

⁴ Il riferimento qui è a *The History of Civilisation in England* (1857-1861) di Henry Thomas Buckle.

⁵ Capo di una delle più grandi rivolte cosacche, tra il 1667 e il 1671.

troppo spesso, sono troppo comuni, perfino scontati. O almeno, per effetto della civiltà l'uomo è diventato, se non più sanguinario, certamente sanguinario in modo peggiore, più abietto di prima. Prima vedeva nello spargimento di sangue un atto di giustizia, e con la coscienza tranquilla sterminava chi bisognava; adesso, invece, anche se consideriamo lo spargimento di sangue una nefandezza, tuttavia la pratichiamo, e ancor più di prima. Che cos'è peggio? Decidete voi. Dicono che Cleopatra (perdonate l'esempio tratto dalla storia romana) amasse conficcare spilloni d'oro nel seno delle sue schiave e ricavasse piacere dalle loro grida e contorcimenti. Direte che ciò accadeva in tempi barbarici, relativamente parlando; che anche i nostri sono tempi barbarici, perché anche adesso (sempre relativamente parlando) si conficcano gli spilloni; che anche adesso, pur avendo imparato a vederci talvolta più chiaro che nei tempi barbarici, l'uomo è ancor lungi dall'essersi abituato ad agire così come gli suggeriscono la ragione e le scienze. E tuttavia siete assolutamente convinti che si abituerà senz'altro, quando saranno passate del tutto certe vecchie, cattive abitudini e quando il buon senso e la scienza avranno completamente rieducato e orientato normalmente la natura umana. Siete convinti che allora l'uomo cesserà volontariamente di sbagliare e, per così dire, automaticamente non vorrà disgiungere la sua volontà dai suoi normali interessi. Non basta: allora, dite voi, la scienza stessa insegnerà all'uomo (benché questo sia già un lusso, secondo me) che in realtà egli non ha né ha mai avuto volontà né capriccio, e che egli stesso non è altro che una specie di tasto di pianoforte o di puntina d'organetto; e che, inoltre, al mondo ci sono anche le leggi di natura; sicché, qualsiasi cosa egli faccia, avviene non già per suo volere, ma da sé, secondo le leggi di natura. Di conseguenza, basta solo scoprire queste leggi di natura, e l'uomo non dovrà più rispondere delle sue azioni e vivere gli sarà estremamente facile. Tutte le azioni umane, s'intende, saranno calcolate allora secondo quelle leggi, matematicamente, come una tavola dei logaritmi, fino a 108.000, e riportate sul calendario; oppure, meglio ancora, usciranno delle benemerite pubblicazioni, sul tipo degli attuali dizionari enciclopedici, in cui tutto sarà elencato e indicato così esattamente, che al mondo ormai non ci saranno più né azioni, né avventure. Allora - siete sempre voi a parlare - subentreranno nuovi rapporti economici, già belli e pronti e calcolati con la stessa precisione matematica, cosicché in un attimo tutte le possibili domande spariranno, proprio perché riceveranno tutte le possibili risposte. Allora si costruirà il palazzo di cristallo⁶. Allora... Ebbene, in una parola, allora giungerà l'uccello Kagan⁷. Ovviamente non si può affatto garantire (e questo ormai sono io a dirlo) che allora, per esempio, non ci si annoierà da morire (perché che mai resterà da fare, quando tutto sarà calcolato secondo una tabella?), ma in compenso tutto sarà estremamente razionale.

Naturalmente, cosa non si inventa per la noia! Perché per la noia si conficcano anche gli spilloni d'oro, ma questo non sarebbe ancor nulla. Il brutto è (sono di nuovo io che parlo) che magari, chi lo sa, degli spilloni allora ci rallegreremo. Infatti l'uomo è stupido, stupido in maniera fenomenale. Cioè, anche se è tutt'altro che stupido, è però talmente ingrato, che a cercarne uno simile non lo si troverebbe. Io, per esempio, non mi stupirò affatto, se a un

⁶ Il riferimento è al Crystal Palace, sede della Esposizione Universale di Londra nel 1862.

⁷ Figura della mitologia popolare russa, era un essere incantato che portava con sé la felicità.

tratto, di punto in bianco, in mezzo alla futura razionalità universale salterà fuori un qualche *gentleman* dalla fisionomia poco nobile o, per meglio dire, retrograda e beffarda, punterà le mani sui fianchi e dirà a tutti noi: «Ebbene, signori, che ne direste di dare un calcio e buttare all'aria tutta questa razionalità in un colpo solo, con l'unico scopo di mandare al diavolo tutti questi logaritmi e poter di nuovo vivere secondo la nostra stupida volontà?». E questo non sarebbe ancora niente, ma la cosa offensiva è che troverebbe senz'altro dei seguaci: l'uomo è fatto così. E tutto ciò per un insulsissimo motivo che apparentemente non varrebbe neppure la pena di menzionare: e cioè perché l'uomo, sempre e ovunque, chiunque fosse, ha amato agire così come voleva, e non come gli ordinavano la ragione e il tornaconto; infatti si può volere anche contro il proprio tornaconto, anzi talvolta *decisamente si deve* (questa è già una mia idea). La propria voglia, arbitraria e libera, il proprio capriccio, anche il più selvaggio, la propria fantasia, eccitata a volte fino alla follia: tutto ciò è proprio quel vantaggio supremo e tralasciato, che sfugge a qualsiasi classificazione e per colpa del quale tutti i sistemi e le teorie vanno costantemente a farsi benedire. E chi l'ha detto a tutti quei saggi che l'uomo ha bisogno di una volontà normale, virtuosa? Come hanno immaginato con tanta sicurezza che l'uomo abbia bisogno per forza di una volontà razionalmente vantaggiosa? L'uomo ha bisogno soltanto di una volontà *autonoma*, per quanto possa costare questa autonomia e a qualsiasi conseguenza porti. Ma anche la volontà, lo sa il diavolo...”

[da *Записки из подполья* (*Memorie dal sottosuolo*), di Fëdor Michailovič Dostoevskij (1864), parte I, capitolo VII]

INTRODUZIONE

“A good empiricist must be a critical metaphysician”
(Paul Karl Feyerabend)

«Citizens appearing in the public interest»

Era il 2 dicembre 1948. Conferenza stampa del Presidente degli Stati Uniti Harry S. Truman alla Casa Bianca. Il punto del discorso con i giornalisti riguardava la possibile influenza esercitata dai cosiddetti *special interests* sull'Amministrazione; il Presidente stava affermando di essere piuttosto maldisposto verso i lobbisti, professionisti pagati per rappresentare determinati interessi (politici, sociali, economici, etc.) presso i decisori pubblici⁸.

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 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»⁹.

Quest'episodio – solo uno 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 e l'idea dell'azione politica in nome del popolo¹⁰, tocca il cuore stesso della teoria della rappresentanza democratica e della legittimità del potere.

⁸ Quella dell'opposizione alle lobby è un tòpos della retorica politica piuttosto diffuso negli Stati Uniti, allora come oggi. 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 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 vedi 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.

⁹ 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>.

¹⁰ Non si vuole comunque fare qui riferimento alla teoria politologica del populismo, bensì al fondamento teorico della legittimazione del potere e della rappresentanza della “volontà del popolo” nella sua interezza, concepita in contrapposizione con istanze particolari.

Fini, strumenti e percorso della ricerca

Che cosa è Interesse Pubblico? È questa la domanda a cui questa ricerca vuole provare a rispondere, cercando di comprendere meglio i contorni di un concetto che, come pochi altri nel lessico politico, coinvolge aspetti fondamentali della teoria politica.

Si tratta di un ideale normativo astratto? Di uno standard soggetto a una traduzione operativa in grado di orientare la bussola delle decisioni di governo? O forse di un criterio di valutazione delle politiche pubbliche? Ci muoviamo su un piano prescrittivo oppure descrittivo? E, dunque, siamo nel campo della filosofia politica o della scienza politica?

E ancora, in che modo esso può riferirsi alla collettività nella sua totalità? Che relazione c'è tra Interesse Pubblico e interessi particolari? È possibile includere l'Interesse Pubblico tra le motivazioni che orientano l'azione dell'uomo?

Sono queste le principali domande che iniziano a sorgere copiose nella mente di chi si imbatte nel concetto e intenda approfondire l'essenza del suo significato.

Sebbene, infatti, si inciampi assai frequentemente – nel corso di discorsi politici, dibattiti, discussioni accademiche riguardanti il settore pubblico o il ruolo dello Stato e delle lobby – nell'espressione 'Interesse Pubblico', spesso ci si accontenta di una comprensione generica e superficiale dell'espressione stessa, attribuendole un significato intuitivamente e vagamente positivo.

Il compito della filosofia, d'altro canto, è proprio quello di indagare, approfondire, analizzare e criticare concetti e teorie, non accontentandosi dei significati generici e superficiali del linguaggio o del senso comune, ma cercando di cogliere i significati più profondi e meno scontati di ciò che si intende comprendere. E il compito della filosofia politica, in particolare, è proprio quello di aiutare l'uomo a comprendere sé stesso, le forme della convivenza con i propri simili, le possibilità di concepire società organizzate in modo intelligente.

“It is not the business of political philosophy and science – scrive John Dewey – to determine what the state in general should or must be. What they may do is to aid in creation of methods such that experimentation may go on less blindly, less at the mercy of accident, more intelligently, so that men may learn from their errors and profit by their successes” (Dewey 1927, 34). Anche John Rawls sembra indicare la stessa direzione: “Political philosophy has no special access to fundamental truths, or reasonable ideas, about justice and the common good, or to other basic notions. Its merit, to the extent it has any, is that by study and reflection it may elaborate deeper and more instructive conceptions of basic political ideas that help us to clarify our judgements about the institutions and policies of a democratic regime” (Rawls 2007, 1).

Si tratta, insomma, di cercare di comprendere più a fondo che cosa si nasconde dietro il concetto di Interesse Pubblico, quali siano le sue implicazioni, e quale possa essere la sua utilità nel campo della scienza politica e della filosofia politica¹¹.

¹¹ È importante sottolineare che, anche qualora, nell'analisi dell'Interesse Pubblico, si intenda usare un approccio di natura empirico-scientifica, si parte sempre da considerazioni teoriche, perché solo queste permettono di inquadrare le reali possibilità conoscitive verso determinate idee e determinati fenomeni; questo è il senso delle

Per fare questo, e per affrontare il problema in un orizzonte più fertile possibile, ritengo sia indispensabile adottare una prospettiva di studio aperta, multi-disciplinare e inter-disciplinare, disponibile a raccogliere risultati e riflessioni provenienti anche da settori diversi dalla teoria politica quali l'economia, il diritto, la sociologia, la scienza dell'amministrazione, così come l'epistemologia, l'ontologia e la filosofia morale. Dopotutto, parafrasando una nota massima di Karl R. Popper, si può dire che non contano le discipline, ma solo le soluzioni (o i tentativi di soluzione) ai problemi; definire l'Interesse Pubblico è uno di quei problemi abbastanza complessi da richiedere ogni aiuto disponibile.

Rimandando al corpo del testo ulteriori chiarimenti metodologici (in particolare al par. 3.2), si può dire che questa ricerca si pone essenzialmente tre obiettivi: l'analisi semantica dei concetti di interesse e di pubblico, la ricognizione della letteratura specifica sul concetto di Interesse Pubblico, la costruzione di un modello teorico che dia adeguatamente conto della complessità filosofica del concetto, e che sia utile a spiegarne meglio le caratteristiche.

Il primo e il secondo capitolo (che coprono più o meno la prima metà della tesi) intendono assolvere al primo di questi obiettivi: attraverso un'analisi semantica e storico-sociale dei due concetti elementari che compongono il nostro oggetto di studio principale – l'interesse (capitolo 1) e il pubblico (capitolo 2) – ho cercato di esplorare le molteplici connotazioni e le diverse articolazioni teoriche caratterizzanti ognuno dei due concetti, seguendo un ordine cronologico nel dare conto delle differenti dottrine e delle varie riflessioni prodotte nei secoli, lasciando all'inizio e alla fine le riflessioni di carattere più propriamente teoretico, utili per la nostra ricerca. In particolare ho riservato alla seconda parte del secondo capitolo alcune questioni fondamentali connesse al concetto di pubblico e assai rilevanti per l'analisi seguente dell'Interesse Pubblico, quali la distinzione tra comunità e società (par. 2.4) o l'atavica *quaestio de universalibus* (par. 2.5).

Il terzo capitolo, invece, che copre la seconda metà della tesi e costituisce il capitolo centrale, intende assolvere agli altri due obiettivi: in particolare, a parte alcuni chiarimenti metodologici (par. 3.2) e alcune precisazioni di fondo (come la distinzione tra concetto e concezione, spiegata nel par. 3.3), il lungo paragrafo 3.4 intende compiere una ricognizione generale della letteratura prodotta, negli ultimi settant'anni, specificamente sul tema dell'Interesse Pubblico. Ho preferito dividere il paragrafo in cinque sotto-paragrafi, anche qui cercando in qualche modo di tenere presente l'aspetto cronologico, ma soprattutto accorpando i diversi contributi in base al fuoco dei problemi affrontati; purtroppo non sono stato in grado di trovare alcun criterio espositivo assolutamente coerente che mi permettesse di rendere questa parte sulla letteratura più ordinata e leggera, anche a causa del fatto che – come già alcuni hanno constatato prima di me (vedi par. 3.1 sul caos teoretico) – forse un tale criterio non esiste affatto; mi scuso pertanto se tale parte risulterà forse più lenta e farraginoso.

I paragrafi rimanenti (dal 3.5 al 3.12) sono, invece, dedicati al terzo obiettivo della ricerca, vale a dire la costruzione di uno schema tipologico ideale in grado di dare conto di cinque possibili diverse concezioni di Interesse Pubblico (formalista, sostantiva, procedurale-stipulativa, aggregativa, realista), delle quali provo a discutere i principali problemi teoretici e

parole di Paul K. Feyerabend poste all'inizio, e in questo senso la critica metafisica precede e permette l'approccio empirico-scientifico.

le implicazioni latenti, soprattutto riguardo ai quadri politici da esse delineati e al loro giudizio sull'attività dei gruppi di interesse e delle lobby nell'arena socio-politica (par. 3.11).

Procediamo, allora, consci delle innumerevoli difficoltà che si presenteranno lungo la strada verso l'Interesse Pubblico, ma anche nella consapevolezza che si tratta di uno dei più affascinanti problemi della teoria politica che si possano affrontare, la cui soluzione è forse più complessa del definire "nell'interesse pubblico" l'opinione di chiunque sia d'accordo con noi, come sembrava far intuire l'imbarazzo del vecchio Harry Truman.

Capitolo 1.

UN'ANALISI SEMANTICA DEL CONCETTO DI INTERESSE

L'intérêt parle toutes sortes de langues, et joue toutes sortes de personages, même celui de désintéressé.
(François de La Rochefoucauld, *Réflexions morales*, 39)

1.1. Etimologia di 'interesse'

Che cosa è l'interesse? Solitamente l'etimologia delle parole può rivelarci molto su di esse e sulle connotazioni che gravitano intorno ad un lemma. Ovviamente non sembra il nostro caso. 'Interesse', infatti, deriva dal latino *inter esse* (cioè 'essere tra'), che di per sé non sembra rivelarci granché; se, come suggerisce Giacomo Devoto¹², deduciamo che 'stare in mezzo' vuol dire 'essere importante', aggiungiamo un elemento ulteriore di riflessione, non decisivo ma utile. Ci riserbiamo a questo punto la possibilità che alcuni ragionamenti e alcuni riferimenti storici possano illuminarci ulteriormente sull'etimo e i significati di questa ambigua parola.

Che l'interesse sia una componente importante nel quadro della politica, dell'economia o della società, è testimoniato dalla frequenza del ricorso a tale idea per convincere della *giustizia* di una posizione politica, per muovere gli animi verso ciò che è ritenuto *conveniente*¹³, o anche nell'uso euristico che di tale categoria si suole fare nell'interpretare e spiegare il comportamento dell'uomo – come singolo individuo e nei gruppi di cui fa parte – da parte di diverse discipline (scienza politica ed economia *in primis*).

Si tratta, allora, di capire in che modo il concetto di interesse possa ricoprire questo ruolo di primo piano (tra tutti – *inter essendo*) come fattore cognitivo, pratico e interpretativo.

1.2. Un quadruplico dualismo

L'idea di interesse vanta una storia assai complessa e per certi versi oscura, e ciò che colpisce del termine è la "straordinaria forza nel saper continuare a 'parlare' oltre e talvolta contro ogni sforzo di cristallizzarne una volta per tutte concezioni e definizioni" (Ornaghi e Cotellessa 2000, 7).

In effetti, anche Bobbio, Matteucci e Pasquino hanno preferito affrontare il tema dell'interesse, nel loro *Dizionario di Politica* (1990), trattandolo solo in via indiretta a

¹² Giacomo Devoto (1968), *Dizionario etimologico*, Le Monnier, Firenze, voce *Interesse*.

¹³ Quelli della giustizia (connessa all'idea di giustizia) e della convenienza sono elementi che avranno un ruolo chiave – come si vedrà più avanti – anche nella delineazione dell'Interesse Pubblico.

proposito dei gruppi, della Ragion di Stato e del concetto di interesse nazionale, di cui diremo più avanti.

L'unica trattazione sistematica del concetto, almeno in chiave politologica, sembra essere quella effettuata da Lorenzo Ornaghi in varie sedi: principalmente un'antologia a sua cura del 1984 e il libro del 2000 citato sopra, scritto invece a quattro mani con Silvio Cotellessa¹⁴.

Siamo, insomma, di fronte a un concetto oltremodo proteiforme e ambiguo, la cui complessità a mio avviso è – tra l'altro – in larga parte responsabile della sfuggevolezza dell'idea che qui vogliamo trattare in via principale, ovvero l'Interesse Pubblico.

L'idea di interesse 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). Come testimoniano, infatti, i brani riportati da Ornaghi nella sua antologia, che vanno dal Giovanni Botero del *Della Ragion di Stato* (1589) all'Edgar Tatarin-Tarnheyden del *Die Berufsstände* (1922), è possibile individuare almeno quattro dualismi ricompresi nel campo semantico della parola ‘interesse’.

La prima dicotomia, ben evidenziata da Ornaghi stesso, è quella che vede l'interesse come danno / vantaggio, soprattutto nel contesto economico, laddove, ad esempio, in seguito a un prestito di denaro il prestatore sopprime allo svantaggio della non-disponibilità del denaro con un'applicazione di un tasso di *interesse* che lo ripaghi di tale svantaggio, ottenendo una somma maggiore alla restituzione della somma prestata, avendo altresì, come vedremo nei prossimi paragrafi, un interesse appunto al successo dell'impresa (economica o politica o di qualsiasi altro genere) di coloro che hanno ricevuto il denaro, al fine di poter vedere ripianato il proprio credito.

La seconda dicotomia semantica che è possibile rinvenire nell'analisi degli innumerevoli brani – antichi, moderni e contemporanei (l'ambiguità e la duplicità sono assolutamente trasversali) – che fanno uso dell'idea di interesse è quella di interesse come oggettivamente dato / soggettivamente inteso.

Questo secondo dualismo (che quasi ricorda l'analoga disputa tra Weber e Durkheim sul senso dell'azione sociale), sul piano cognitivo e teoretico, è, in misura assai maggiore rispetto al primo, responsabile delle difficoltà ermeneutiche e delle incertezze pratiche che si constatano soprattutto quando dall'interesse si passi a discutere dell'Interesse Pubblico. La fondamentale ambivalenza dell'interesse, insomma, è causata dallo schizofrenico incedere del lessema, che si piega a volte verso considerazioni di carattere eminentemente “oggettivo”, e quindi extra-individuali, e altre volte verso considerazioni di tipo “soggettivo”, legate al livello di percezione essenzialmente individuale, con quel *quid* di insondabilità che questo comporta.

Correlata a questa seconda dicotomia è la terza, che vede l'interesse come un elemento meramente materiale (dalla parte dell'oggettivamente dato quindi) o come un valore anche intangibile e immateriale (maggiormente incline al piano del soggettivamente inteso).

Il quarto dualismo a cui si può fare riferimento è, invece, quello che vede l'oscillazione dell'interesse tra piano individuale e piano collettivo. Distinzione concettualmente più

¹⁴ Oltre all'antologia e alla monografia è possibile citare la voce *Interesse* nell'Enciclopedia della scienze sociali (Ornaghi 1996).

semplice rispetto alle prime tre, ma ugualmente non meno foriera di dubbi e problemi teoretici.

Ricapitolando schematicamente quanto detto finora, possiamo dunque dire che le ambiguità sollevate dal termine ‘interesse’ sono legate a quattro dicotomie che è possibile riscontrare, secondo sviluppi tutt’altro che lineari e univoci nella storia del pensiero politico, nelle diverse trattazioni filosofiche, economiche, sociologiche, etc. Esse sono:

1. danno / vantaggio;
2. interesse oggettivamente dato / soggettivamente inteso;
3. materialità / immaterialità
4. piano individuale / collettivo.

Prima di procedere nell’analisi di queste quattro fondamentali dicotomie concettuali, è opportuno ripercorrere la storia semantica dell’interesse, rifacendosi agli usi – come si vedrà molteplici e nient’affatto univoci – che nel tempo si sono avuti del termine.

1.3. *Damnum emergens, lucrum cessans, creazione di valore e usura*

Il primo uso del termine, divenuto sostantivo nel corso del Medioevo intorno al XIII secolo (come ‘interesse’ o ‘interesse’), è una manifestazione del primo dualismo citato sopra, ed è quello che lo associa al duplice e opposto significato di ‘danno’ e di ‘frutto del denaro’ (ciò che per i Greci era il *τόκος*, che significava tra l’altro anche ‘parto’, e per i Romani il *foenus*, ‘tasso di interesse’, ma anche ‘debito’ e ‘guadagno’). Se da una parte il frutto del denaro costituiva un vantaggio, un’utilità – e questa è l’accezione con cui il termine è arrivato nel linguaggio comune odierno¹⁵ – dall’altra si fa riferimento al significato di danno, detrimento, svantaggio, secondo una linea semantica praticamente speculare.

Questo secondo significato di interesse come danno sembra essere sopravvissuto almeno fino al XVI secolo, a volte all’interno dell’endiade ‘danno e interesse’¹⁶.

La radice della concezione di interesse come danno può ritrovarsi nell’idea del lucro mancato (il *lucrum cessans* del diritto romano) che un prestito di denaro comporta. Non a caso, anche nel diritto civile europeo dei nostri giorni, si associano, nel campo delle obbligazioni, le categorie del “danno emergente” (*damnum emergens*) e del “lucro cessante” (*lucrum cessans*)¹⁷.

¹⁵ “Perché il significato di vantaggio abbia finito col soppiantare quello di danno, ancora non è stato convincentemente e definitivamente spiegato dagli studiosi della nostra lingua” (Ornaghi e Cotellessa 2000, 21).

¹⁶ Ornaghi e Cotellessa riportano vari esempi (2000, 21-22) tratti da lettere e documenti del XV e del XVI secolo che attestano il duplice utilizzo del termine. Esempi simili possono ritrovarsi anche per il francese *intérêt*, per l’inglese *interest*, lo spagnolo *interés* e il tedesco *Interesse*.

¹⁷ Scrive Alberto Trabucchi: “I danni patrimoniali che il debitore deve risarcire sono tanto il danno emergente quanto il lucro cessante”, continuando in nota: “Il danno, in questo caso, è in relazione con l’interesse positivo che il creditore aveva all’adempimento. Diverso è invece l’interesse negativo, che si considera e valuta per il fatto di avere inutilmente contrattato, perdendo tempo, facendo spese e rinunciando ad altre occasioni. In altre

Nel diritto romano, invero, si rinviene la distinzione tra *id quod interest* (che indica la differenza che si crea tra lo stato patrimoniale di chi ha subito un danno e lo stato virtuale della stessa persona nel caso non avesse subito tale danno, ovvero il *damnum emergens*) e l'*usura*, che invece, in base al *foenus*, indicava il pagamento addizionale – correlato al *lucrum cessans* – dovuto alla restituzione di una somma di denaro concesso in prestito.

Nel Medioevo la faccenda si complica, soprattutto in virtù della proibizione ecclesiastica dell'usura, la quale porta a casistiche dettagliate di ciò che è lecito e ciò che non lo è in relazione al credito di denaro; proprio nel periodo tra XII e XIII secolo sembra dunque affermarsi l'uso del sostantivo 'interesse', al posto della formula 'id quod interest'. Il primo ad usare la nuova parola sembra sia stato il glossatore Azzone (anche noto come Azzone Soldanus, Azolino Porcius, Azzolenus o Azo Bononiensis), giurista dell'Università di Bologna, che dedicò gran parte della sua vita (tra il 1150 e il 1225 d.C.) alla redazione di una *Magna Glossa* al Corpus Iuris Civilis di Giustiniano, e proprio nelle sue *glossae*, per quanto ne sappiamo, si registra per la prima volta il neologismo 'interesse'.

Anche Raimondo da Peñafort, collega spagnolo di Azzone all'Università di Bologna agli inizi del Duecento, applica una precisa distinzione tra usura ed interesse, definendo quest'ultimo "non *lucrum*, sed *vitatio damni*"¹⁸, cioè non un guadagno bensì il ripagamento di un danno (dimodoché il creditore evitasse il danno stesso).

Come scrivono Ornaghi e Cotellessa, "l'interesse assume le caratteristiche proprie di un principio di 'compensazione', il cui fondamento risiede – oltreché nel concetto romanistico di *aequitas* – in quell'idea cristiana di *charitas*, che ispira il noto messaggio evangelico racchiuso in *Luca* VI, 35: «amate i vostri nemici, e fate del bene e prestate senza sperarne alcunché» (*mutuum date, nihil inde sperantes*)" (2000, 25).

D'altra parte altri teorici scolastici, basti citare il teologo e predicatore francescano francese Pierre de Jean-Olieu, vissuto nella seconda metà del XIII secolo (1248 ca-1298), sviluppano un'attenzione maggiore ed una sensibilità economica più fine in relazione ad affari e pratiche finanziarie, ritenendo lecito il prestito ad interesse (non considerato quindi usura) laddove esso sia finalizzato ad attività lucrative, ovvero alla creazione di valore attraverso un'impresa o un'attività – come si direbbe oggi – di "economia reale", e non alla mera speculazione monetaria. L'interesse, perciò, sarebbe in questo caso maggiormente connotato come *condivisione del rischio di un'impresa* economica alla quale si partecipa, specificamente attraverso il capitale¹⁹.

Sembra altamente probabile che Pierre de Jean-Olieu, al quale si affiancherà in seguito Bernardino da Siena (1380- 1444), ripercorrea i sentieri teorici già seguiti da Aristotele a

parole: nel primo caso c'è un'obbligazione che rimane inadempita (e al cui adempimento il creditore aveva, appunto, 'interesse'); nel secondo caso vi è la lesione dell' 'interesse' a una contrattazione valida ed efficace" (Alberto Trabucchi (2001), *Istituzioni di diritto civile*, CEDAM, Padova, pag. 593 e nota 2 della stessa pagina).

¹⁸ Citato da John Thomas Noonan (1957), *The Scholastic Analysis of Usury*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), p.106, riportato da Ornaghi e Cotellessa (2000, 24).

¹⁹ Per una ricostruzione della storia della teoria economica del capitale e dell'interesse vedi il primo volume di *Kapital und Kapitalzins*, intitolato proprio *Geschichte und Kritik der Kapitalzins-Theorien*, di Eugen von Böhm-Bawerk (1884).

proposito della natura del guadagno, sentieri di cui è opportuno dare brevemente conto prima di proseguire, perché – come forse nella maggior parte delle questioni di pensiero – in Grecia²⁰ riposano le radici di ciò che è cresciuto rigoglioso nei secoli a venire.

1.4. Aristotele e l'utilità sociale

In alcune pagine del primo libro della *Politica* (1256a e successivi) lo Stagirita fa una distinzione tra forme di scambio di carattere naturale e innaturale: le prime tese a soddisfare un'esigenza propriamente economica di "amministrazione della casa" (οἰκονομικῆ) e di autosufficienza della comunità, le seconde miranti, invece, all'arricchimento pecuniario in sé, come mera acquisizione di ricchezza (χρηματοπιστικῆ); Aristotele condannava appunto queste ultime come "innaturali" e massimamente disprezzabili, soprattutto quando l'arricchimento, derivando dall'usura (il τόκος cui si accennava sopra), mira ad un guadagno in sé, fatto sul denaro stesso.

Una sola forma d'acquisizione fa parte per natura dell'arte d'amministrare la casa perché bisogna o che ci sia o ci pensi tale arte a procurarla, quella provvista di beni necessari alla vita e utili alla comunità dello stato e della casa. Sono questi beni che pare costituiscano la ricchezza vera.

[Aristotele, *Politica*, 1256b]

D'altra parte

... si ha pienissima ragione a detestare l'usura, per il fatto che in tal caso i guadagni provengono dal denaro stesso e non da ciò per cui il denaro è stato inventato. Perché fu introdotto in vista dello scambio, mentre l'interesse lo fa crescere sempre di più (e di qui ha pure tratto il nome: in realtà gli esseri generati sono simili ai genitori e l'interesse è moneta da moneta): sicché questa è tra le forme di guadagno la più contraria a natura.

[*Politica*, 1258b]

L'acceso etimologico che Aristotele fa al legame onomastico tra interesse e crescita fa riferimento alla radice della parola 'τόκος', che è la stessa del verbo 'τίκτειν', che vuol dire 'generare, partorire', e quindi 'τόκος', come si accennava sopra, assume anche il significato di 'parto, generazione'.

“Per comprendere allora le ragioni più profonde della condanna aristotelica dell'attività mercantile, occorre risalire al significato dell'atto del «contraccambiare», inteso in un senso del tutto diverso dalla pratica dello scambio commerciale o del baratto. [...] si potrebbe parlare di un «tributo di reciprocità», che si sostanzia sia nell'atto passivo del «subire in contraccambio» un danno inflitto ad altri, sia in quello attivo del «cedere la propria parte» [...]. Alla lunga tutte le parti – per quanto, in sostanza, sia ora l'una ora l'altra a beneficiare di

²⁰ “Il luogo originario di massima e di migliore produzione di idee politiche” come ha avuto modo di dire Gianfranco Pasquino (2006, 18).

questa forma di «contraccambio» – finiscono inevitabilmente con l'avvantaggiarsene, anche se soltanto entro e non oltre i limiti posti dalla necessità di salvaguardare l'autosufficienza delle comunità domestiche così come di quelle politiche" (Ornaghi e Cotellessa 2000, 32).

In definitiva, il punto nodale della trattazione di Aristotele risiede nel concetto di comunità politica, che deve costituire il punto di riferimento e di interesse naturale di ogni cittadino, metro dei suoi affari e delle sue attività, e sede "naturale" del contraccambio di cui parlano Ornaghi e Cotellessa. Non è un caso che l'incipit della *Politica* definisca la comunità politica (κοινωνία πολιτική)²¹ come "tra tutte la più importante" e quella che tende "al bene più importante tra tutti" (1252a). Riprenderemo nel secondo e nel terzo capitolo la teoria aristotelica, per cercare di comprendere più a fondo che rapporto abbia il bene a cui pensa Aristotele con quello di comunità politica e di Interesse Pubblico che vogliamo qui indagare.

1.5. Il *wergeld* e l'appartenenza al gruppo

Ornaghi e Cotellessa individuano nella tradizione germanica una diversa linea semantica del concetto di 'interesse', per cui l'*inter esse* come 'essere tra', o 'essere in mezzo', potrebbe riferirsi ad un 'essere parte', 'partecipare'.

Questa ulteriore connotazione di senso avrebbe le sue radici nei tentativi storici di sostituire le diverse forme di faida²² e di rivalsa per un danno subito, con il pagamento di un indennizzo o di un tributo che compensasse il danno arrecato. I due autori ricordano come "già i codici arcaici contemplassero delle procedure arbitrali, vertenti sull'entità della multa pecuniaria da pagare in sostituzione della vendetta di sangue" (2000, 27), e fanno riferimento all'istituto del guidrigildo²³.

Il *wergeld* (guidrigildo, appunto) germanico, che letteralmente significa 'denaro, pagamento, tributo' (*geld*) 'dell'uomo' (*wer*), è linguisticamente legato al *gild*: "come ha argomentato Émile Benveniste, *gild* può essere definito un 'tributo di reciprocità', che si paga tanto per beneficiare dell'appartenenza a una 'confraternita' legata da un interesse comune (è il caso di quei raggruppamenti chiamati *gilde* [...]), quanto per riscattarsi da un crimine e riconciliarsi con il proprio gruppo" (2000, 28). Ancora una volta riappare il senso della reciprocità e dell'appartenenza al gruppo.

²¹ Forse tradurre con 'Stato' sarebbe fuorviante, ma basta intendersi: Aristotele pensava chiaramente alle πόλεις, come naturale ambito statale del IV secolo a.C., ma credo sia possibile estendere la validità di alcune delle affermazioni aristoteliche anche alle realtà statali moderne, seppur con grande acribia e attenzione.

²² La faida era un vero e proprio istituto giuridico dell'antica tradizione germanica, che prevedeva la possibilità, per chi avesse visto leso un proprio diritto, di ottenerne soddisfazione con il ricorso all'uso della forza. Il diritto di faida ricadeva sul singolo, ma poteva estendersi alla stessa famiglia o clan del danneggiato.

²³ Introdotto nella tradizione germanica, in particolare dai Longobardi, con l'Editto di Rotari del 643 d.C., il guidrigildo prevedeva che chi si fosse macchiato di omicidio dovesse pagare una somma di denaro alla famiglia dell'ucciso, somma stabilita in proporzione allo status sociale della vittima. Si voleva così porre fine all'istituto precedente della faida. In realtà si potrebbe pensare a istituti analoghi anche precedenti, si ricordi per esempio, al tempo della Repubblica Romana, la Lex Poetelia Papiria del 326 a. C., che prevedeva la responsabilità patrimoniale invece che fisica in caso di debiti insoluti.

Significativo è allora questo riferimento alla confraternita (nella sua dimensione collettiva di appartenenza e di reciprocità) e a questo essere parte (*inter esse*) di un gruppo, poiché proprio qui si trova uno degli altri punti nodali del senso di ‘interesse’.

‘Gilda’ (o ‘geldra’), infatti, giunge all’italiano dal provenzale ‘gelda’, ma deriva dal germanico medioevale ‘gælde’ (che diverrà il tedesco ‘Gilde’ e l’inglese ‘guild’), che significava appunto ‘confraternita’ o ‘corporazione’, la cui caratteristica era di esser formata da persone che versavano un contributo (chiamato proprio ‘gëld’, trasposto nel tedesco moderno ‘Geld’, ovvero ‘denaro’) per perseguire, attraverso la *gælde*, uno scopo qualsiasi, anche ricreativo (o possiamo anche dire un interesse comune?)²⁴.

Questa connotazione semantica dell’interesse come fattore di appartenenza ad un gruppo si traduce, dunque, in un elemento coesivo e identitario rispetto all’individuo e alla collettività della quale partecipa²⁵.

D’altra parte, anche senza considerare i gruppi “naturali” (nel senso tönnesiano di *Geimenschaften*) quali la famiglia o la tribù, la tendenza ad associarsi in virtù di una professione comune o di una qualche appartenenza condivisa non è certo una novità del Medioevo, né della tradizione germanica. Si pensi, infatti, ai *collegia artificum* della Roma repubblicana, secondo varie ricostruzioni storiche risalenti addirittura al tempo del regno di Numa Pompilio (Crosara 1981), che servivano a organizzare le attività economiche della città e che svolgevano un’azione di rappresentanza degli interessi comuni (erano lobby *ante litteram*, è il caso di dire) anche presso le autorità pubbliche.

Insomma, che si tratti di *Gemeinschaften* (comunità) o di *Gesellschaften* (società, nel senso di reti di relazione volontarie), l’appartenenza dell’individuo a gruppi costituiti intorno ad un interesse comune – prendano essi il nome di *collegia*, corporazioni, *guilds*, arti, etc. – sembra essere la manifestazione di una propensione antropologica presente in luoghi e tempi storici anche molto distanti, almeno in contesti con un certo grado di complessità sociale e di differenziazione funzionale.

Ad ogni modo, una volta definite un’identità e un’appartenenza, il passo verso la distinzione tra la propria “società particolare” e la circostante “società universale”, come si intuisce, è breve. Ed allora anche questa ulteriore connotazione dell’interesse come fattore aggregante sembra affluire e tornare nell’alveo semantico principale, cioè quella di ‘vantaggio’ / ‘danno’, alveo arricchito però a questo punto di un senso collettivo foriero di notevoli conseguenze.

²⁴ Cfr. Pietro Ottorino Pianigiani (1907), *Vocabolario etimologico della lingua italiana*, Albrighi, Segati e C., Roma, alla voce *Geldra*. Tra l’altro, l’elemento ricreativo si ritrova anche in quanto scrive Devoto, che definisce la ‘geldra’ come ‘assembela festosa’: vedi Giacomo Devoto (1968), *Dizionario etimologico*, Le Monnier, Firenze.

²⁵ Non sappiamo se la dimensione collettiva e di reciprocità evocata dal *wergeld* si riferisca precipuamente al gruppo comunitario oppure ad un generico gruppo societario, a carattere elettivo (cioè quello in cui la propria appartenenza è frutto di una scelta, e non avviene per nascita). È possibile qui richiamare la teoria di Ferdinand Tönnies (1887), per cui sarebbe estremamente interessante riuscire a comprendere quanto il tipo di interesse concepito come appartenenza al gruppo – di cui si sta qui parlando – sia ascrivibile alle due differenti categorie di *Gemeinschaft* e *Gesellschaft*.

1.6. L'interesse come vantaggio: verso la definizione moderna

Già nel XVI secolo Alonso de Castrillo nel suo *Tractado de República* (1521, capitolo XXV) fa uso del termine 'interés' come vantaggio "di parte", in quel caso come ispiratore delle azioni politiche della nobiltà, contrapposto ad un senso di "justicia" più ampio²⁶.

Alla fine del Basso Medioevo e durante il Rinascimento l'interesse supera il legame semantico che lo caratterizza come vantaggio (e sempre meno come 'danno'²⁷) legato al campo esclusivamente economico (come suggerirebbe la connotazione della parola come 'tornaconto'), fosse esso concepito come compensazione ricevuta per un danno subito, come guadagno fatto in base a un prestito o in base alla partecipazione ad una impresa economica, o come "tributo di reciprocità" versato in virtù dell'appartenenza ad un gruppo, per acquisire il senso più esteso e generale di 'vantaggio di parte', diventando genericamente sinonimo di 'commodo' e 'utile'²⁸.

A testimoniare questo ampliamento di senso sta, ad esempio, uno dei passi alla fine dei *Ricordi* di Francesco Guicciardini (1530), in cui si descrive l'interesse come ciò che deve guidare l'azione umana, anche al di là del "commodo pecuniario":

Quegli uomini conducono bene le cose loro in questo mondo, che hanno sempre innanzi agli occhi lo interesse proprio, e tutte le azione sue misurano con questo fine. Ma la fallacia è in quegli che non conoscono bene quale sia lo interesse suo, cioè che reputano che sempre consista in qualche commodo pecuniario più che nell'onore, nel sapere mantenersi la riputazione e el buono nome.

[Francesco Guicciardini, *Ricordi*, par. 218]

²⁶ Su cui cfr. anche Alonso Baelo (2007).

²⁷ Come detto sopra il senso di 'interesse' come 'danno' si estinguerà del tutto proprio nel XVI secolo. Ornaghi e Cotellessa individuano uno degli ultimi usi del termine 'interesse' nel senso di 'danno' in una lettera, datata 1577, di Aldo Manuzio il giovane a Francesco Melchiorre, nella quale si parla di "gravami d'animo et interesse della borsa" (2000, 22).

²⁸ Lo stesso Norberto Bobbio fa notare come ancora oggi "nella maggior parte dei contesti la parola 'interesse', sempre usata in modo generico, potrebbe essere sostituita da altre analoghe, come 'bene' (bene proprio e bene comune) o 'vantaggio' (vantaggio mediato o immediato, presente o futuro) o 'utilità' (individuale e collettiva)" [Norberto Bobbio, *Rappresentanza e interessi* (1988), citato in Ornaghi e Cotellessa (2000, 15)]. Questa sovrapposibilità semantica è certamente un fattore importante nella proteiformità del termine a cui accennavamo sopra. Ci saranno vari tentativi di chiarificazione e distinzione tra questi diversi termini, ad esempio si può citare Rudolf von Jhering (1877), il quale secondo quanto riporta anche Arthur Bentley (1908, 57) intendeva distinguere 'Interesse' ('interesse) e 'Nutzen' ('utilità') dando al primo una connotazione più soggettiva e al secondo una più oggettiva, ma, come anche diverse spiegazioni delle scienze economiche dimostrano, tale distinzione non appare molto stabile. Basterebbe citare vari studi della sociologia, come, ad esempio, il noto teorema di Thomas, formulato nel 1928 (e su cui vedi Merton 1995), secondo cui sul piano sociale si ha a che fare con conseguenze di fatti creduti veri, a prescindere dalla effettiva verità di tali fatti, oppure della psicologia cognitiva, secondo cui ogni aspetto della realtà è in effetti non solo interpretato (sulla falsariga di Kant e di Gadamer), ma addirittura percepito variamente da ogni singola persona. Per questo ho ritenuto di indicare la dicotomia interesse oggettivamente dato / soggettivamente inteso come uno dei dualismi responsabili dell'incertezza ermeneutica che circonda la parola 'interesse'.

Sempre in Guicciardini, inoltre, è già possibile trovare il termine riferito sia a singoli individui, sia a realtà collettive come la città o lo Stato, rimarcando una sovrapposizione che ancora oggi costituisce uno dei nuclei del problema che qui affronteremo, ovvero il rapporto tra interessi individuali o particolari e Interesse Pubblico.

È proprio nell'epoca di Guicciardini, insomma, che l'interesse acquisisce il significato moderno ed esclusivo di 'vantaggio', 'utilità', ancorché la questione se lo si debba considerare un vantaggio economico o materiale o un vantaggio anche immateriale (per esempio nei termini dell'onore e della reputazione evocati nel passo succitato dello storico fiorentino) non si risolva né nel secolo di Guicciardini, né – come vedremo – nei secoli successivi²⁹.

In definitiva, tuttavia, possiamo affermare che 'interesse' possa esser definita *la propensione a perseguire il proprio utile e il proprio vantaggio*. E questo è il senso che, affermatosi definitivamente nel XVI secolo, diventa il significato moderno del termine, giunto fino a noi.

Nel XVI secolo, tuttavia, prende piede un'operazione filosofica e cognitiva della massima importanza. Se l'idea dell'interesse poteva applicarsi all'individuo e al gruppo di cui faceva parte, individuando ciò che risultasse vantaggioso e conveniente e che quindi costituisse un criterio di orientamento nel decidere la propria condotta (come detto sia che si tratti di individui sia che si tratti di un gruppo di persone legate appunto da quell'interesse), perché non immaginare l'idea di un interesse che legasse tutti i gruppi e gli individui di una società politica? Così si fa strada un'idea, originaria comunque dei tempi antichi come fanno notare diversi scritti degli Umanisti di questo periodo, che sarà destinata a perdurare nel pensiero politico, e che ancora oggi è ritenuta una nozione in grado di guidare le decisioni di sovrani e governanti: quella della ragion di Stato e dell'interesse nazionale.

1.7. L'interesse nazionale e la ragion di Stato

Se oggi per interesse nazionale ci riferiamo, principalmente nel campo delle relazioni internazionali, all'interesse che uno Stato vanta come entità sovrana – interesse che si sostanzia fondamentalmente nell'accrescimento della sua potenza (di tipo economico, strategico, culturale, simbolico, etc.) o quanto meno nella sua conservazione – intorno al XVI secolo si legava tale idea alle realtà politiche sovrane dell'epoca, vale a dire gli stati monarchici (come il Regno d'Inghilterra o lo Stato della Chiesa), repubblicani (come la Repubblica di Venezia o il Comune di Firenze) o le varie signorie caratteristiche, ad esempio, dell'Italia settentrionale (come Mantova o Milano). *Rebus sic stantibus*, l'interesse nazionale prendeva il nome di 'ragion di Stato' o di 'interesse dello Stato'.

Sarà solo con l'ordinamento internazionale che seguì la pace di Westfalia del 1648 – pace che pose fine alla guerra dei Trent'anni e momento cui gli storici attribuiscono l'inizio di nuova concezione dell'ordine internazionale basato su Stati-nazione *superiorem non recognoscentes* – che la ragion di Stato poté riferirsi ad un interesse nazionale propriamente detto, poiché

²⁹ Lasciando così spazio ai due dualismi teorici evocati sopra che vedono un interesse doppiamente ancipite, *in primis* come qualità materiale o immateriale, e secondariamente da una parte oggettivamente considerato e dall'altra soggettivamente inteso. Torneremo approfonditamente su questo aspetto alla fine del capitolo.

cominciava un'epoca di tendenziale sovrapposizione tra "comunità nazionali" basate su una stessa etnia e una stessa lingua e sovranità statali di governo di tali comunità.

Per questo è opportuno, consapevoli di quest'evoluzione storica di fondo, capire come la ragion di Stato prima, e l'interesse nazionale poi, costituiscano un passaggio tanto importante nella storia del concetto di interesse.

L'operazione concettuale e cognitiva da sottolineare consiste nella pretesa teorica che vi sia un interesse collettivo che vada anche *al di là* dei singoli individui, e che si identifichi nell'interesse dello Stato come tale. Ora, non si tratta in realtà di una novità, perché già in alcuni testi classici, come alcune orazioni di Cicerone o gli *Annales* di Tacito – richiamati alla maniera umanista dai teorici dell'interesse di Stato come Giovanni Botero (1589) o Traiano Boccalini (1678), che approfittavano anzi del commento ai classici per formulare le loro teorie – si trovano diversi riferimenti alle nozioni di "utilitate publica" (Tacito, *Annales*, Liber XIV, 44) o di "rei publicae commodo" (Cesare, *De bello gallico*, Liber Sextus, XXXIII).

È con le riflessioni politiche del XVI secolo (a partire da quelle di Niccolò Machiavelli), tuttavia, che si identifica chiaramente un interesse che trascende i singoli individui e i singoli gruppi per riferirsi ad un concetto astratto, oggettivizzato rispetto alle persone concrete, quali lo Stato e, successivamente, la Nazione. Qui troviamo uno snodo centrale, insomma, rispetto alle dicotomie evocate sopra che vedono da una parte un interesse soggettivamente inteso e individuale e dall'altra un interesse oggettivamente definito e collettivo.

Già allora, tuttavia, quest'operazione di oggettivazione suscitava sospetti e dubbi, espressi spesso dalle stesse persone che con la loro opera contribuirono a fondare i concetti di ragion di Stato e di interesse nazionale. Il dubbio, infatti, pervaso di quel realismo politico di cui Niccolò Machiavelli, Francesco Guicciardini o Giovanni Botero possono considerarsi i capostipiti, era: siamo sicuri che ciò che vien detto essere fatto per ragion o per interesse di Stato non nasconda in realtà semplicemente l'interesse personale e particolare del principe (cioè del sovrano)³⁰?

E il dubbio che tale interesse personale fosse, tra l'altro, di natura eminentemente materiale traspare in molte delle pagine dei teorici politici del periodo. Ecco qualche esempio:

Tenga per cosa risoluta, che nelle deliberazioni de' Principi l'interesse è quello, che vince ogni partito. E perciò non deue fidarsi d'amicitia, non di affinità, non di lega, non d'altro vincolo, nel quale, chi tratta con lui non habbia fondamento d'interesse. Polibio dice, che non hanno per loro natura né amico, né nemico, ma che misurano l'amicitie e le nimicitie dall'interesse, e Plutarco dice, che li re si servono de' nomi di pace e di guerra come delle monete, secondo le occorrenze.

³⁰ Sergio Pistone (1990b, 795) scrive: "l'affermazione che la classe politica al governo, nei momenti in cui la sicurezza interna dello Stato (e quindi l'ordine pubblico) è messa gravemente in pericolo, è costretta a comportarsi secondo i canoni della r. di Stato, si scontra con una seria obiezione. Viene cioè fatto notare che in molti casi le classi politiche al governo, per sconfiggere le opposizioni, violano la legalità (giungendo anche al colpo di Stato), giustificando tale comportamento come imposto dall'esigenza di sicurezza interna, ma in realtà strumentalizzando a fini di parte la r. di Stato. Questa obiezione richiama l'attenzione sul problema reale e non sempre di facile soluzione di distinguere fra comportamenti imposti oggettivamente dalla r. di Stato e comportamenti ben diversamente motivati e che usano come pretesto o alibi la r. di Stato".

[...]

Non ammetta a consiglio di Stato persona dipendente da altro Principe: perchè non può esser sincero il consiglio di colui, che ha interesse con altri, e non è cosa che entri per più vie nelle consulte de' Principi e d'altri e più sottilmente, che l'interesse.

[Giovanni Botero (1589), *Della Ragion di Stato*, Libro Secondo, par. *Capi di prudenza*]

Lo stesso Botero, nove anni più tardi, nelle *Aggiunte alla sua Ragion di Stato* (1598), afferma chiaramente l'equivalenza tra ragion di Stato e interesse di Stato:

I principi, come insegna Polibio, sono di natura così fatta, che non hanno nissuno per amico né per nemico assolutamente, ma nelle amicizie e inimicizie si governano secondo che lor torna comodo, sicché, sì come alcuni cibi di lor natura insipidi ricevono sapore dalla concia che dà loro il cuoco, così essi, essendo da sé senza affezione, inclinano a questa o a quella parte secondo che l'interesse acconcia l'animo e l'affetto loro; Filippo, re di Macedonia, «amicitias, dice Iustino, utilitate, non fide colebat»; de' Parti dice il medesimo Iustino: «Fides dictis promissisque nulla, nisi quatenus expedit». Perché, in conclusione, ragion di Stato è poco altro che ragion d'interesse.

[Giovanni Botero (1598), par. *Della neutralità*]

Ancora, è possibile citare Traiano Boccalini, che sul finire del secolo (sebbene i suoi scritti vennero pubblicati nel 1678, dopo oltre cinquant'anni dalla sua morte) commentava un passo degli *Annales* di Tacito con queste parole di ammonimento:

Guardatevi dunque voi, che negoziate co' principi, da i concetti maliziosi, e dall'empia di morbide parole; perché quando dolcemente cantano, allora crudelmente incantano. L'interesse muove la loro lingua, non la giustizia, e non l'amore del benpublico. Pochi arrivano ad intendergli, perché parlano in cifra. Guai a chi si ferma su la superficie delle loro espressioni lavorate al torno, per ingannare i semplici, e per erudire i saputi. Chi misura bene il genio, e l'interesse del principe, non troverà molto difficile ad indovinare, quali siano i suoi fini, ed i disegni, benché mascherati fra gli enigmi di speziose parole.

[Traiano Boccalini (1678), *Osservazioni sopra il secondo Libro degli Annali di Cornelio Tacito*, Parte Prima]

L'interesse, in questo passo, viene significativamente contrapposto alla giustizia e al "benpublico", rafforzando l'interpretazione che di esso si è data come vantaggio personale o di parte.

Ad avvalorare i dubbi che l'azione dei principi (e di chi governa in generale) sia mossa dall'interesse e dalla ragion di Stato, e che sotto queste espressioni si annidino in realtà le molle dei meri interessi personali, potrebbero essere richiamate anche le vicende biografiche di questi pensatori politici, spesso consiglieri di principi e signori (Giovanni Botero), diplomatici (Francesco Guicciardini, Traiano Boccalini) o alti funzionari di Stato (Niccolò

Machiavelli), che con le trame del potere e della comunicazione politica avevano a che fare quotidianamente³¹.

Per concludere il paragrafo, possiamo svolgere un'ultima considerazione di carattere ermeneutico su alcuni degli autori citati: la domanda che l'interprete diligente si pone, e che da secoli difatti divide, in base alle risposte offerte, i commentatori di questi autori, riguarda l'intenzione autentica che animava tali opere. Si trattava di "manuali di scienza politica" pensati ad uso dei principi, indirizzati all'abbandono consapevole di ogni pretesa morale tradizionale e allo sfruttamento malizioso dei meccanismi della psiche umana, meccanismi sfruttati attraverso le dinamiche dello "spettacolo" della rappresentazione politica al fine di assoggettare sudditi e cittadini per il perseguimento dell'interesse del signore? Oppure queste opere sono in realtà un modo per "avvertire del pericolo" proprio quei sudditi e quei cittadini, spiegando loro le trappole e le dinamiche che guidano l'azione dei sovrani? L'interrogativo è dovuto a una semplice constatazione: "la r. di Stato è l'esigenza di sicurezza dello Stato, la quale impone determinate condotte ai reggitori degli Stati, e la dottrina relativa è formulabile, nel suo nucleo essenziale, sia come una norma prescrittiva di carattere tecnico, del tipo «se vuoi ottenere questo scopo, impiega questi mezzi», sia come una teoria empirica, che constata e spiega la condotta effettiva degli statisti in determinate condizioni" (Pistone 1990b, 793). Gli storici e i commentatori ancora non sono giunti ad una interpretazione univoca su questo aspetto, soffermando piuttosto la loro attenzione sull'elemento rivoluzionario che ha fatto di questi pensatori i primi scienziati politici della storia, almeno in senso moderno, poiché per la prima volta si descrivevano i meccanismi "tecnici" del potere, slegati da concezioni eminentemente prescrittive, così come era stato per i filosofi politici antichi, e dai condizionamenti soverchianti dei precetti religiosi e della "morale dominante", come era stato invece per gli studiosi medioevali della politica.

1.8. L'interesse nazionale è interesse di parte

Dopo la pace di Westfalia, come detto sopra, comincia a emergere un nuovo ordine internazionale, fondamentalmente basato su Stati nazionali sovrani, sebbene sia un processo che in molti casi prenderà diversi secoli per completarsi. In quel nuovo quadro, la ragion di Stato – come si è visto nozione equivalente a quella di interesse di Stato – assume i caratteri dell'interesse nazionale.

Come afferma Sergio Pistone alla voce 'Interesse nazionale' nel *Dizionario di politica* (1990), occorre "distinguere fra il contesto delle relazioni internazionali e quello della politica interna. Nel contesto delle relazioni internazionali (dove questa espressione è usata con più frequenza) l'i. nazionale è generalmente inteso (sulla scorta degli insegnamenti della teoria della ragion di Stato, non di rado definita anche «teoria degli interessi degli Stati») come l'esigenza di sicurezza propria di ogni Stato nella condizione anarchica dei rapporti internazionali" (1990, 481). L'interesse nazionale, insomma, si traduce sul piano internazionale nella ricerca della sicurezza dello Stato, sicurezza principalmente intesa come

³¹ Molto istruttiva in merito è, per esempio, la biografia di Machiavelli scritta da Maurizio Viroli (1998).

capacità dello Stato stesso di difendere il proprio territorio, i propri cittadini e la propria sovranità (i tre elementi classici della teoria dello Stato) da attacchi esterni, soprattutto da parte di altri Stati. Infatti, è proprio sul piano della politica internazionale, soprattutto da parte della scuola realista della relazioni internazionali³² e dell'approccio geopolitico, che l'interesse ha assunto il carattere fondamentale di principale criterio di condotta politica e di valutazione nelle attività diplomatiche e strategiche degli Stati moderni.

D'altra parte, le strade della ricerca della sicurezza non si estrinsecano solo con i metodi tradizionali della guerra e della diplomazia, ma – soprattutto davanti alle minacce del terrorismo globale deflagrate all'inizio del ventunesimo secolo – possono pesantemente influire anche sulle dinamiche interne della vita politica di uno Stato, sulla stessa legislazione e attività istituzionale di un paese. Ma è qui che entra in gioco il piano della politica interna, poiché in tale specifico contesto l'interesse nazionale è inteso come “l'interesse della generalità degli abitanti di un paese (il quale è ovviamente suscettibile di diverse definizioni e realizzazioni a seconda delle diverse situazioni storiche e delle richieste che emergono dalla società civile) ed è contrapposto agli interessi particolari dei singoli cittadini e dei singoli gruppi economico-sociali (ma in questo caso si tende a usare più spesso l'espressione «interesse generale» o «interesse pubblico») e soprattutto agli interessi regionali di carattere particolaristico” (Pistone 1990, 482)³³.

Mettendo da parte provvisoriamente le nozioni di ‘interesse generale’ e di ‘interesse pubblico’, si può dire che l'interesse nazionale (in questo sinonimo di ‘interesse di Stato’) si estrinseca, come detto, nella difesa degli elementi costitutivi dello Stato, sia avverso le forze esterne (gli altri Stati) sia avverso le forze interne diverse da sé (le regioni e i livelli istituzionali sub-nazionali) o potenzialmente ostili (organizzazioni sovversive, terroristiche, paramilitari, etc.).

Alla base della teoria dell'interesse nazionale, insomma, ci sarebbe il generale interesse di uno Stato alla propria conservazione.

Se, tuttavia, si fa ben attenzione alla portata ontologica del concetto, ci si rende conto che si tratta ancora una volta di un interesse particolare, cioè di una parte contro delle altre. Ancorché lo Stato sia forse la principale realtà politica moderna, e sebbene con l'interesse nazionale l'idea di ‘interesse’ giunga a un livello di astrazione, di collettivizzazione e oggettivazione mai raggiunti prima, abbiamo ancora a che fare con l'interesse specifico di un particolare soggetto; uno Stato, in definitiva, sulla scena politica internazionale, è solo uno tra tanti, e ci saranno sempre interessi specifici di uno Stato che contrastano con quelli degli altri Stati, tutti in competizione reciproca. Neanche la creazione di organizzazioni intergovernative globali come le Nazioni Unite, storicamente, è riuscita ad eliminare un aspetto antagonistico fondamentale, presente nella maggior parte delle questioni politiche internazionali. E analogo

³² Che, partendo da Tucidide, passa per i teorici rinascimentali della Ragion di Stato (citati sopra) e arriva alle riflessioni di Hans Morgenthau, Raymond Aron o Henry Kissinger.

³³ Qui Pistone accenna, in effetti non convintamente, ad un'equivalenza tra ‘interesse nazionale’ e ‘interesse pubblico/generale’, equivalenza che, infatti, non è possibile sposare per i motivi che spiegherò analiticamente nel capitolo 3.

discorso si può fare a livello sub-statale, anche senza prendere in considerazione i fenomeni antisistemici interni: a dimostrazione di ciò si pensi ai profondi conflitti di interesse che vedono contrapporsi il livello istituzionale statale e i livelli regionali e locali, ad esempio in termini di competenze legislative e di concrete attuazioni di politiche pubbliche.

La mia teoria, dunque, è che l'interesse nazionale sia un concetto profondamente diverso dalle idee di Interesse Pubblico e di interesse generale, e che rappresenti l'interesse – comunque inteso come propensione alla ricerca di un vantaggio o di una qualche utilità per sé – del soggetto particolare, per quanto collettivo, che è lo Stato nazionale.

1.9. L'interesse nell'era moderna

Riprendiamo, dunque, le tracce del percorso storico e semantico dell'interesse.

Si può affermare che ormai, dal XVI secolo in poi, l'interesse superi la connotazione di 'danno' che era sopravvissuta fino ad allora, e mantenga due uniche denotazioni: una tecnica *strictu sensu*, e l'altra di senso più generale.

La prima denotazione continua ad essere quella che, nelle pratiche finanziarie, indica genericamente il pagamento, quando si ha a disposizione il denaro di qualcuno, di una somma aggiuntiva di denaro, per ripagare appunto chi mette a disposizione tale denaro, non importa che si tratti di privati, banche o soggetti pubblici. E questo è il significato che continuiamo a dare al lemma oggi quando parliamo di tassi di interesse, di prezzo del denaro o di imposizioni monetarie delle banche centrali. Al di là delle sottili distinzioni degli scolastici medioevali tra interesse e usura, a cui abbiamo sopra accennato, possiamo dire che questa prima denotazione non presenta problemi teoretici di sorta, essendo una definizione tecnica delle scienze economiche.

Quanto qui ci interessa, piuttosto, è la seconda denotazione dell'interesse, che – visti i diversi sviluppi semantici e storici dei primi secoli di vita del termine, dal XIII secolo in poi, o se si vuole anche andando indietro all'antichità classica con i progenitori del concetto – è quella che definisce l'interesse, dal punto di vista del "soggetto interessato", come (a) *la propensione personale o di gruppo alla ricerca del proprio utile* (laddove per 'utile' si intende un beneficio di qualche tipo, materiale o immateriale), dal punto di vista dell'oggetto dell'interesse come (b) *l'utile stesso*, e, infine, per metonimia, come (c) *il gruppo di persone che persegue quell'utile e si identifica con quell'interesse*.

Degli esempi del primo uso (a) della parola (interesse dal punto di vista del soggetto) possono trovarsi in frasi come le seguenti:

Les Princes commandent aux peuples, et l'interest commande aux Princes. La connaissance de cet interest [inteso come ricerca del proprio utile, al di là di ogni altro criterio di condotta], est d'autant plus releuee par dessus celle des actions des Princes qu'eux-mesmes le sont par-dessus les peuples. Le Prince se peut tromper, son Conseil peut estre corrompu; mais l'interest seul ne peut iamais manquer, selon qu'il est bien ou mal entendu, il fait viure ou mourir les Etats.

[Henri de Rohan (1638), *De l'Interest des Princes...*, preambolo alla prima parte]

Un ulteriore esempio del primo uso può riferirsi allo stesso Stato, soggetto oggettivato che vanta un suo proprio interesse, anche qui al di là di ogni considerazione etica, religiosa o giuridica:

Che per interesse di Stato sia lecita ogni attione, pare, che si possa mostrare, riguardando, che 'l dominare è la più naturale, e la più nobil operatione, che l'huomo possa desiderare.

[...]

E i Lacedemoni per testimonianza de gli Ateniesi appresso Tucidide haveano per cosa giusta ciò che loro tornava utile; onde Agesilao re loro, benché stimato amator del giusto, antepose per fede di Plutarco alle volte l'utile all'honesto. Oltre di ciò chi considererà, come gli huomini savi ne' loro particolari interessi operino, vedrà, o che non osservano le regole della giustitia, o che osservandole pazzi, anzi che savi sono riputati.

[Fabio Albergati (1627), *La Repubblica regia*, Libro II, Capitolo XVI]

Del secondo uso (b), cioè quello per cui la parola 'interesse' indica l'oggetto della ricerca interessata, cioè l'utile stesso, possiamo riportare, ad esempio, questo passo di François de La Rochefoucauld:

L'intérêt est l'âme de l'amour-propre, de sorte que, comme le corps, privé de son âme, est sans vue, sans ouïe, sans connaissance, sans sentiment et sans mouvement, de même l'amour propre séparé, s'il le faut dire ainsi, de son intérêt, ne voit, n'entend, ne sent et ne se remue plus ; de là vient qu'un même homme qui court la terre et les mers pour son intérêt devient soudainement paralytique pour l'intérêt des autres ; de là vient le soudain assoupissement et cette mort que nous causons à tous ceux à qui nous contons nos affaires ; de là vient leur prompte résurrection lorsque dans notre narration nous y mêlons quelque chose qui les regarde ; de sorte que nous voyons dans nos conversations et dans nos traités que dans un même moment un homme perd connaissance et revient à soi, selon que son propre intérêt s'approche de lui ou qu'il s'en retire.

[François de La Rochefoucauld (1665), *Réflexions morales*, maxime 26 par le manuscrit de Liancourt]

Al terzo uso (c), cioè quello in cui 'interesse' indica, attraverso una metonimia, gruppi di persone accomunati appunto da uno specifico interesse, possiamo invece riferire frasi come queste:

7. Distribution of shares in land, as to the three grand interests, the king, the nobility, and the people, must be equal or unequal.

[...]

9. Inequal distribution of shares in land, as to the three grand interests, or the whole land in any one of these, is that which causes one of these three to be the predominant interest.

[James Harrington, *A System of Politics* (1661), Chapter II *Of The Matter Of Government*, par. 7, 9]

Innumerevoli esempi è possibile ritrovare nei secoli a venire – e ancora oggi – per tutti e tre gli usi individuati sopra, confermando la diversità di sfumature che non abbandonerà mai la

parola ‘interesse’, associata a volte a ciò che è “naturalmente” conveniente e vantaggioso per qualcuno, e altre volte contrapposta con grande fermezza al giusto e “all’onesto” (come nel brano di Fabio Albergati sopra riportato in cui si parla del re spartano Agesilao).

Il rapporto tra interesse e giustizia è uno dei punti centrali di questa trattazione, e sarà approfondito ulteriormente nel terzo capitolo; mi interessa però qui ricordare due approcci molto chiari su tale rapporto, analizzato da due punti di vista alquanto distanti. Il primo approccio può essere paradigmaticamente rappresentato dalle stentoree parole di Jacques-Bénigne Bossuet, che in un noto sermone contrappone la Giustizia, come idea permanente e stabile, all’interesse, cangiante e mutevole come la debolezza dell’uomo, nemico quindi della vera Giustizia:

Et certainement, Chrétiens, comme par le nom de vertu nous prétendons désigner non quelque acte passager, ou quelque disposition changeante, mais quelque chose de fixe et de permanent, c'est-à-dire une habitude formée, il est aisé de juger que quelque inclination que nous ayons pour le bien, elle ne mérite pas le nom de vertu, jusqu'à ce qu'elle se soit affermie constamment dans notre cœur et qu'elle ait pris, pour ainsi parler, tout à fait racine. [...] demande pour se soutenir, un esprit ferme et vigoureux, qui ne puisse être ébranlé par la complaisance, ni par l'intérêt, ni par aucune autre faiblesse humaine. [...]

Mais il y a encore une autre raison qui a obligé les jurisconsultes à faire entrer la fermeté dans la définition de la justice, c'est pour l'opposer davantage à son ennemi capital, qui est l'intérêt. L'intérêt, comme vous savez, n'a point de maximes fixes; il suit les inclinations, il change avec les temps, il s'accommode aux affaires, tantôt ferme, tantôt relâché, et ainsi toujours variable. Au contraire l'esprit de justice est un esprit de fermeté...³⁴

[Jacques-Bénigne Bossuet (1666), *Quatrième Sermon pour le Dimanche des Rameaux, sur la Justice*]

Per il secondo approccio possiamo, invece, richiamare la voce ‘Intérêt (Morale)’ dell’*Encyclopédie* di Diderot e d’Alembert, voce apparsa anonima e attribuita comunemente a Jean-François de Saint-Lambert, il quale riconosce subito come

... ce mot a bien des acceptions dans notre langue: pris dans un sens absolu, & sans lui donner aucun rapport immédiat avec un *individu*, un *corps*, un *peuple*, il signifie ce vice qui nous fait chercher nos avantages au mépris de la justice & de la vertu, & c'est une vile ambition; c'est l'avarice, la passion de l'argent...

³⁴ “E certamente, o Cristiani, come col nome di virtù pretendiamo designare non un atto passeggero, o qualche disposizione che cambia, ma qualche cosa di fisso e di permanente, cioè un’abitudine acquisita, così è facile giudicare che qualunque inclinazione che noi abbiamo verso il bene merita il nome di virtù fino a quando essa non si sia consolidata costantemente nel nostro cuore, e che vi abbia preso, per così dire, dimora. [...] richiede per sostenersi uno spirito saldo e vigoroso, tale da non essere scosso dalla compiacenza, né dall’interesse, né da alcuna altra debolezza umana [...]. Ma c’è ancora un’altra ragione che obbliga i giureconsulti a far entrare la fermezza nella definizione di giustizia. È per opporla innanzi tutto al suo nemico capitale, che è l’interesse. L’interesse, come sapete, non ha per nulla delle regole fisse: segue le inclinazioni, cambia coi tempi, si adatta alle situazioni, ora fermo, ora allentato, e così sempre variabile. Al contrario lo spirito di giustizia è uno spirito di fermezza” (trad. it. in Ornaghi 1984, 175-189).

Quand on dit l'*intérêt* d'un individu, d'un corps, d'une nation [...] alors ce mot signifie ce qui importe ou ce qui convient à l'état, à la personne, à moi, &c. [...]

Dans ce sens le mot d'*intérêt* est souvent employé quoiqu'improprement pour celui d'*amour - propre*; de grands moralistes sont tombés dans ce défaut, qui n'est pas une petite source d'erreurs, de disputes & d'injures.

L'amour - propre ou le désir continu du bien - être, l'attachement à notre être, est un effet nécessaire de notre constitution, de notre instinct, de nos sensations, de nos réflexions, un principe qui tendant à notre conservation, & répondant aux vues de la nature, serait plutôt vertueux que vicieux dans l'état de nature.³⁵

[Jean-François de Saint-Lambert (1765)]

Anche nel XVIII secolo, insomma, come si desume dalle parole di Saint-Lambert, continua la disputa tra le diverse connotazioni dell'interesse, visto come motivo egoistico a discapito degli altri e della giustizia al fine di ottenere vantaggi personali, oppure come naturale e istintiva tendenza dell'uomo alla propria conservazione e al proprio benessere.

A quest'ultima interpretazione (e con essa al suo portato soggettivistico) si rifà lo stesso Immanuel Kant (quattro anni dopo aver compiuto la "rivoluzione copernicana" in senso soggettivistico della Ragion Pura) quando scrive nell'*Introduzione alla metafisica dei costumi*:

Il piacere che è necessariamente collegato col desiderio [...] si chiama piacere pratico, sia esso causa od effetto del desiderio. [...] Per ciò che riguarda il piacere pratico, la determinazione della facoltà di desiderare, a cui questo piacere, come causa, deve necessariamente precedere, si chiama nello stretto senso della parola desiderio; un desiderio abituale però si chiama inclinazione. Siccome poi l'unione del piacere colla facoltà di desiderare, in quanto l'intelletto la giudica valida secondo una regola generale (che in ogni caso non può avere valore che per il soggetto), si chiama interesse, così il piacere pratico, in questo caso, diventa un interesse d'inclinazione.

[Kant (1785), *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, pp. 386-387]

³⁵ "Questo termine ha varie accezioni nella nostra lingua: preso in senso assoluto, e senza conferirgli alcun rapporto immediato con un individuo, un corpo, un popolo, esso indica quel vizio che ci fa ricercare i nostri vantaggi a scapito della giustizia e della virtù, e costituisce un'ambizione meschina: è l'avarizia, la passione del denaro... Quando si dice l'interesse di un individuo, di un corpo, di una nazione [...] allora questo termine sta ad indicare ciò che importa o ciò che conviene allo Stato, alla persona, a me, ecc. [...] In questo senso il termine interesse è spesso impiegato, ancorché impropriamente, in luogo di amor proprio; grandi moralisti sono caduti in questo equivoco, che costituisce una fonte non piccola di errori, di dispute e di vituperi. L'amor proprio, o il desiderio continuo del bene-essere, l'attaccamento al nostro essere, è un effetto necessario della nostra costituzione, del nostro istinto, delle nostre sensazioni, delle nostre riflessioni; un principio che, tendendo alla nostra conservazione, e rispondendo alle mire della natura, sarebbe piuttosto virtuoso che non vizioso nello stato di natura" (trad. it. in Ornaghi 1984, 288-291).

1.10. L'interesse come fattore socio-economico

Soprattutto dagli anni della prima Rivoluzione francese (1789), è sempre più frequente il ricorso alla categoria dell'interesse per individuare i profondi legami che accorpano le diverse parti della società, divisa in ceti ben distinti sulla base delle differenti condizioni economiche.

Quasi a seguire il modello medioevale dei *bellatores*, *oratores* e *laboratores*, anche la società europea del XVII e del XVIII secolo continua a vedere classi sociali diverse, con la novità economica e politica della nuova classe borghese, che, unita appunto da nuovi interessi, mira all'allargamento dei propri diritti politici e all'abolizione dei privilegi riservati dall'*Ancien Régime* a clero e nobili. Sarà proprio mirando ad un nuovo ordine politico che si fanno strada, attraverso gli scritti di molti teorici di quegli anni (Jean Jacques Rousseau, Thomas Jefferson, Emmanuel Joseph Sieyès, Pierre-Samuel Dupont de Nemours, Alexander Hamilton, James Madison, etc.), le idee di diritti civili e politici "universali" che lasciassero del tutto alle spalle la configurazione feudale della società, e un interesse condiviso che unisse appunto le diverse classi in progetti politico-costituzionali e modelli di rappresentanza politica di tipo nuovo.

Al di là di queste spinte riformatrici e degli ideali universalisti, dall'altra parte continuano a resistere le interpretazioni politiche che vedono nella diversità degli interessi economici delle classi sociali un motivo di divisione praticamente insuperabile. È questo secondo gruppo di teorici che contribuirà ad rafforzare nuovamente la denotazione dell'interesse come fattore economico e prettamente materiale. Tra essi è possibile ricordare Joseph von Görres, o nel secolo successivo Karl Marx e Friedrich Engels, i quali proprio sulla contrapposizione tra interessi economici diversi fonderanno il loro materialismo dialettico.

È Görres a scrivere, nel 1818:

Come l'intera moltitudine dei diversi corpi naturali si lascia alla fin fine risolvere in pochi elementi naturali, così egualmente, alla base di tutte le strutture nella società, si trova un certo numero di elementi politici; questi, allorché la forma si dissolve – in modo violento attraverso rivoluzioni, o per invecchiamento nel corso naturale delle cose – sempre sopravvivono, indistruttibilmente uguali, e subito dopo esser stati separati si ricompongono in una nuova figura. Sono, questi elementi, i diversi ceti all'interno della società, e gli interessi contrapposti che essi racchiudono in sé.

[Joseph von Görres (1818)]

Saranno poi soprattutto Marx ed Engels a elaborare quest'idea della società come arena di competizione permanente tra due classi principali (i cosiddetti *haves* e *haves-not*), ovvero tra i detentori dei mezzi di produzione (che nel modo di produzione capitalista sono proprio i borghesi) e i lavoratori che dispongono solo della propria manodopera (i proletari), in una dinamica dialettica che, secondo l'ottica del materialismo storico, vede solitamente gli interessi dei secondi soccombere agli interessi dei primi.

La storia di ogni società è stata finora la storia di lotte di classe.

Uomo libero e schiavo, patrizio e plebeo, barone e servo della gleba, membro di una corporazione e artigiano, in breve oppressore e oppresso si sono sempre reciprocamente

contrapposti, hanno combattuto una battaglia ininterrotta, aperta o nascosta, una battaglia che si è ogni volta conclusa con una trasformazione rivoluzionaria dell'intera società o con il comune tramonto delle classi in conflitto.

Nelle precedenti epoche storiche noi troviamo dovunque una suddivisione completa della società in diversi ceti e una multiforme strutturazione delle posizioni sociali. Nell'antica Roma abbiamo patrizi, cavalieri, plebei, schiavi; nel Medioevo, feudatari, vassalli, membri delle corporazioni, artigiani, servi della gleba, e ancora, in ciascuna di queste classi, ulteriori specifiche classificazioni.

La moderna società borghese, sorta dal tramonto della società feudale, non ha superato le contrapposizioni di classe.

Ha solo creato nuove classi al posto delle vecchie, ha prodotto nuove condizioni dello sfruttamento, nuove forme della lotta fra le classi.

La nostra epoca, l'epoca della borghesia, si caratterizza però per la semplificazione delle contrapposizioni di classe.

L'intera società si divide sempre più in due grandi campi nemici, in due grandi classi che si fronteggiano direttamente: borghesia e proletariato.

[Karl Marx e Friedrich Engels (1848), *Manifest Der Kommunistischen Partei*, Parte I, *Bourgeois und Proletarier*]

Sempre intorno alla metà del XIX secolo si sviluppa la teoria di Lorenz von Stein intorno all'equilibrio tra Stato e società, teoria in cui il principio dinamico della stessa società è, ancora una volta, proprio l'interesse. Secondo Stein, l'individuo trova la sua destinazione naturale nel pieno sviluppo della personalità, sviluppo che si ottiene solo nel rapporto con gli altri individui attraverso la ricerca dell'appagamento dei bisogni e il possesso dei mezzi con i quali è possibile sottomettere, in un rapporto di dipendenza, gli altri individui. Per questo, al fine di un pieno appagamento della personalità, ciascuno tenderà all'acquisizione dei mezzi necessari ad instaurare rapporti di dipendenza con gli altri, in una continua contrapposizione di interessi.

Di conseguenza, in tutte le società l'attività che produce i mezzi per la propria indipendenza e della dipendenza altrui è quella che domina la vita di tutti gli individui. [...]

Ma la sua essenza sta in ciò che essa, in tutte le diverse maniere, produce sempre di nuovo; e questo elemento è la consapevolezza di procurare al singolo il mezzo per la propria perfezione personale, la dipendenza di altri. Questa consapevolezza, che domina tutte le attività rivolte verso l'esterno, che è onnipresente e viva in ogni individuo, che determina ogni posizione nella società, è da noi chiamato l'interesse. L'interesse [...] è dunque il principio della società.

[Lorenz von Stein (1850-1851), *Geschichte der socialen Bewegung...*³⁶]

Tra l'altro, proprio come Marx, anche Stein pensa che la scienza della società possa e debba necessariamente basarsi sullo studio di tale sistema di interessi contrapposti, che – a ben vedere – sarebbe “suscettibile di una conoscenza chiara e sistematicamente completa”, poiché,

³⁶ Passo tratto dal brano riportato da Ornaghi (1984, 440-441).

per un occhio attento, sarebbe possibile “riconduurre le questioni e i compiti presenti, anche se questi apparentemente si intersecano e si confondono, sempre ad un qualunque ben definito interesse di proprietà e non-proprietà”.

Come si vede, a distanza di secoli, l’intuizione secondo la quale la comprensione della politica e della società deve tenere in gran conto gli interessi delle parti, sia come criterio di orientamento pratico per i sovrani (come era per Machiavelli o Botero), sia come fondamento euristico di conoscenza (come per Görres o Stein), prospera rigogliosa nella riflessione politica, preparando un terreno fertile per lo studio che dell’interesse faranno le scienze sociali e politiche della fine del XIX e del XX secolo, di cui passiamo a dire nei prossimi due paragrafi.

1.11. L’interesse come criterio di aggregazione sociale: Robert von Mohl e la teoria dei gruppi

A pochissimi anni dalla pubblicazione dell’opera di Lorenz von Stein sui movimenti sociali, vede la luce un libro di cui raramente viene messa in risalto l’acutezza delle intuizioni e la pionieristicità nello studio fatto dalla scienza politica dei gruppi di interesse. Mi riferisco a *Die Geschichte Und Literatur Der Staatswissenschaften* di Robert von Mohl, pubblicato in tre volumi tra il 1855 e il 1858. All’inizio del primo volume Mohl delinea un quadro della società, come sfera intermedia tra l’individuo e lo Stato, che si fonda e fa perno proprio sull’idea di interesse, quale fattore aggregante e costitutivo dei vari gruppi sociali, al di là dei confini giuridici e politici. In questo Mohl rivela, da una parte, di non essere per niente irretito dal formalismo giuridico imperante, e, dall’altra, di anticipare diversi elementi che saranno completamente sistematizzati dalla scuola della *group theory* americana nel secolo successivo. Lo studioso tedesco concepisce, infatti, la società come un insieme di “cerchie di vita” (*Lebenskreisen*), che, attraverso la vita delle più diverse “consociazioni di interesse” (*Genossenschaften*), formano la “società civile”³⁷ (*bürgerliche Gesellschaft*). Si tratta di “formazioni sociali, che traggono la loro origine dalle relazioni con il lavoro e con la proprietà” (Mohl 1855, I Volume, Sezione I, Capitolo II) ma che si estendono in generale alla salvaguardia di “interessi comuni” di qualsiasi tipo: “una volta resi sensibili a questa specie di rapporti, sarebbe certo possibile scoprire, con poca fatica, cerchie sociali ancora più larghe, all’interno delle quali esistono ed operano – al di fuori dello Stato – situazioni comuni; così ad esempio associazioni, che traggono origine dal fatto di riconoscersi nella medesima religione³⁸, o quelle che nascono dal possesso di una cultura superiore, in contrapposizione a quanti non sanno, etc.” (Mohl 1855, *ibidem*).

³⁷ Del concetto di ‘società civile’ si dirà meglio nel capitolo 2.

³⁸ Interessanti riflessioni in merito all’appartenenza dell’individuo a cerchie sociali che trascendono gli Stati e le nazionalità, come ad esempio quelle dettate dalle religioni, si trovano nelle opere di Stuart Newton Hampshire. Si veda, ad esempio, la trascrizione di uno stimolante dibattito sul nazionalismo avvenuto tra Hampshire e Isaiah Berlin nel 1972 su un canale televisivo inglese (Berlin e Hampshire 1972).

Mohl arriva addirittura ad enumerare una serie di caratteristiche comuni di queste *Genossenschaften*, cogliendo diversi elementi che costituiranno successivamente dei nuclei importanti delle visioni di Arthur Bentley e David Truman.

Tali caratteristiche sono:

1. un duraturo interesse alla base;
2. la rilevanza del significato spirituale o materiale di tale interesse³⁹;
3. l'intensità dell'interesse, che può essere più o meno profondo, e che genera il sentimento del "vincolo di comunanza" che separa dai "non-compagni"⁴⁰;
4. una certa estensione dell'interesse, affinché si crei una cerchia sociale degna di nota non riservata "solo per pochi";
5. la non incompatibilità "– per le persone coinvolte – con la contemporanea partecipazione ad altre simili associazioni"⁴¹;
6. l'interesse è l'unico fondamento, pertanto si prescinde da delimitazioni politiche e geografiche ("talora [...] una parte di un singolo Stato, talaltra [...] intere regioni del mondo")⁴²;
7. la non necessaria esistenza di un'organizzazione formale⁴³, di cui anzi sono spesso prive e che rimane un "accessorio casuale"⁴⁴.

³⁹ Da notare che laddove Mohl dice "significato spirituale" si riapre del tutto la questione della dimensione soggettiva dell'interesse, che all'inizio del XIX secolo, come il lettore accorto avrà notato dai brani citati, era stata totalmente dismessa a favore di una visione materialistica e oggettiva dell'interesse stesso, legato precipuamente alla variabile economica e materiale del lavoro e della classe sociale. Riprenderemo questa sfumatura nel paragrafo 1.14.

⁴⁰ Arrivando ad abbracciare "l'intera vita delle persone che ne sono coinvolte; e tanto più solidamente e coscientemente fa la sua comparsa il sentimento del vincolo di comunanza, tanto più acutamente fa la sua comparsa la separazione dai non-compagni. Questo fenomeno può spingersi a tal punto che le persone coinvolte si sentono e si pensano preferenzialmente solo in questa condizione, trascurando le rimanenti relazioni sociali con gli altri uomini e con lo Stato".

⁴¹ "Più di un singolo interesse può essere di grande importanza per un individuo in un dato momento, e far valere su di lui i propri influssi. Del resto, in casi di questo tipo gli effetti dell'uno e dell'altro interesse possono in varia misura disgregarsi o trasformarsi, ed il giudizio e il controllo di circostanze così intrecciate può divenire difficile".

⁴² Sebbene lo stesso Mohl, subito dopo, riconosca l'influsso dei soggetti statali, che "possono, intenzionalmente o casualmente, far sentire il loro influsso nei singoli paesi e dar vita a sfumature diverse della situazione in oggetto; ed è egualmente possibile che, nel caso di una sì larga estensione, l'interesse che dà vita al comportamento comunitario non sia forte ovunque allo stesso modo". D'altra parte, a differenza di quanto farà Bentley, il giurista tedesco non commetterà mai l'errore di sottovalutare l'importanza dello Stato, che rimane un soggetto ben distinto dall'ambito della società, e che non può risolversi – come invece sarà per Bentley – a sua volta in gruppi di interesse.

⁴³ "Proprio in questo sta la loro peculiarità, nel fatto cioè che determinate condizioni si sviluppano naturalmente a partire da grandi interessi comunitari. Non è un singolo, né una determinata forza che si propone qualche cosa, che cerca di raggiungere uno scopo consapevole con mezzi congruenti [...]; ma sono piuttosto unicamente conseguenze logiche e psicologiche di una situazione di fatto".

Ma che ruolo ha l'individuo nella teoria sulle consociazioni di interesse di Mohl? Il giurista tedesco riconosce, *in primis*, che l'individuo nasce e vive naturalmente in delle cerchie sociali, e che, anzi, "l'individuo non può esistere integralmente isolato; uno stato di natura così interpretato è qualcosa di assolutamente impossibile. Per questo, dunque, anche la vita del singolo consiste in massima parte di rapporti dell'individuo con altre persone", in questo respingendo le teorie monadiche del secolo precedente, e riprendendo, invece, la concezione aristotelica dell'uomo come naturalmente inserito nel contesto sociale. E in secondo luogo anticipa, ancora, alcune intuizioni che verranno approfondite dalla scuola della Rational Choice, soprattutto da Mancur Olson in *The logic of collective action; public goods and the theory of groups* (1965), facendo presente che "non si deve ritenere che anche all'interno delle associazioni il singolo membro non possa avere e perseguire il proprio personale vantaggio. La causa di tutta la comunanza è infatti un interesse importante e identico per la totalità dei consociati", solo che "la ricerca egoistica di ciascun singolo serve necessariamente all'insieme dei consociati".

Assai rilevante, inoltre, appare la concezione dello Stato di Mohl⁴⁵, che assume un carattere ontologico profondamente diverso rispetto alle consociazioni di interesse ⁴⁶, mentre, infatti, "lo Stato è la realizzazione del pensiero dell'unità del popolo", le consociazioni di interessi particolari "hanno sempre per oggetto unicamente uno scopo di vita frammentario", hanno "un carattere limitato, e perciò diverso nel suo fondamento da quello dello Stato". Insomma, "le consociazioni d'interessi nascono e sussistono indipendentemente dallo Stato e dalla sua volontà, traendo origine piuttosto dalle naturali relazioni degli uomini con determinate situazioni di fatto".

D'altra parte lo stesso Mohl aveva forse avuto modo di leggere le pagine scritte da Alexis de Tocqueville al ritorno dal suo viaggio negli Stati Uniti d'America, in cui lo studioso francese descriveva così l'associazionismo americano:

L'Amérique est le pays du monde où l'on a tiré le plus de parti de l'association, et où l'on a appliqué ce puissant moyen d'action à une plus grande diversité d'objets.

Indépendamment, des associations permanentes créées par la loi sous le nom de communes, de villes et de comtés, il y en a une multitude d'autres qui ne doivent leur naissance et leur développement qu'à des volontés individuelles.

L'habitant des États-Unis apprend dès sa naissance qu'il faut s'appuyer sur soimême pour lutter contre les maux et les embarras de la vie; il ne jette sur l'autorité sociale qu'un regard défiant et inquiet, et n'en appelle à son pouvoir que quand il ne peut s'en passer.

[...]

⁴⁴ Viene in mente quanto David Truman scriveva a proposito dei *potential interest groups*, gruppi il cui interesse è magari latente o che non dispongono di un'organizzazione formale, ma che ugualmente vanno considerati dall'analisi politica (Truman 1951, 34). A quanto pare questo concetto era stato, seppure in termini diversi, chiaramente già individuato da Mohl.

⁴⁵ Su cui vedi anche Amato (1993).

⁴⁶ Segnando così una differenza rimarchevole rispetto alla teoria successive di Arthur Bentley. Vedi nota 42 alla pagina precedente.

Aux États-Unis, on s'associe dans des buts de sécurité publique, de commerce et d'industrie, de morale et de religion. Il n'y a rien que la volonté humaine désespère d'atteindre par l'action libre de la puissance collective des individus. [...]

Une association consiste seulement dans l'adhésion publique que donnent un certain nombre d'individus à telles ou telles doctrines, et dans l'engagement qu'ils contractent de concourir d'une certaine façon à les faire prévaloir. Le droit de s'associer ainsi se confond presque avec la liberté d'écrire; déjà cependant l'association possède plus de puissance que la presse. Quand une opinion est représentée par une association, elle est obligée de prendre une forme plus nette et plus précise. Elle compte ses partisans et les compromet dans sa cause. Ceux-ci apprennent eux-mêmes à se connaître les uns les autres, et leur ardeur s'accroît de leur nombre. L'association réunit en faisceau les efforts des esprits divergents, et les pousse avec vigueur vers un seul but clairement indiqué par elle.

[Alexis de Tocqueville (1835), *La démocratie en Amérique*, Tome I, deuxième partie, chapitre IV]

Il quadro che emerge dalla descrizione di Tocqueville e dalla sistematizzazione ulteriore di Mohl è, insomma, quello di una società che ferve animata da molteplici interessi, che costituisce un settore ben distinto da quello dello Stato, e che raggruppa gli individui secondo linee di appartenenza comuni non dettate da identità precostituite, legate ad esempio esclusivamente al ceto e alla classe economica, così come era per Stein e Marx, ma dettate da interessi comuni, appunto, cioè dalla più varia e multiforme diversità di condizioni, passioni, opinioni, problemi intorno ai quali le persone possono associarsi al fine di meglio perseguire i propri scopi.

Sarà la politologia americana del XX secolo, tuttavia, proprio in quel contesto tendenziale descritto da Tocqueville in cui il pluralismo sociale e istituzionale non veniva condizionato – così come invece accadeva in Europa – da situazioni sociali e di classe statiche e in alcuni casi sclerotizzate, che approfondirà il discorso dell'interesse come criterio di aggregazione sociale, secondo linee dinamiche e assai più “volatili” rispetto al vecchio continente.

1.12. Gruppi di interesse e lobby: Bentley, Truman e la politologia contemporanea

Se Mohl riconduce la società a cerchie sociali legate da interessi comuni e lascia allo Stato le sue peculiari funzioni, assai più radicale sarà l'approccio di Arthur F. Bentley⁴⁷, che nel 1908, in *The Process of Government*, cerca di spiegare le stesse dinamiche statali e di *policy-making* attraverso la categoria dell'interesse e a partire dal *raw material* costituito dai gruppi.

Per il “padre della teoria dei gruppi”, infatti, le scienze politiche e sociali, lungi da astratti formalismi e psicologismi vari (per cui v. l'introduzione a Bentley scritta da Thelma Lavine, 1995), devono basarsi su osservazioni strettamente empiriche, attraverso le quali indagare i

⁴⁷ È alquanto probabile che Bentley, sebbene non abbia potuto incontrare direttamente Mohl, ben conoscesse le sue teorie sulle consociazioni di interessi, anche attraverso alcuni seminari di Georg Simmel e di altri studiosi tedeschi come Wilhelm Dilthey che Bentley ebbe occasione di frequentare tra il 1893 e il 1894, quando dopo la specializzazione in economia e sociologia presso la Johns Hopkins University, per il dottorato di ricerca presso la stessa università si recò un anno in Germania, a Berlino e Friburgo.

gruppi di interesse non nella loro caratterizzazione psicologica individuale, ma nel loro pratico “definite course of conduct or activity” (1908, 214). Ma cosa intende Bentley per gruppo di interesse?

There is no group without its interest. An interest, as the term will be used in this work, is the equivalent of a group. We may speak also of an interest group or of a group interest, again merely for the sake of clearness in expression. The group and the interest are not separate. There exists only the one thing, that is, so many men bound together in or along the path of a certain activity. [...]

There may be a beyond-scientific question as to whether the interest is responsible for the existence of the group, or the group responsible for the existence of the interest. I do not know or care. What we actually find in this world, what we can observe and study, is interested men, nothing more and nothing less. That is our raw material and it is our business to keep our eyes fastened to it.

[Arthur Bentley (1908), *The Process of Government*, pp. 211-2]

Nella *group theory* di Bentley, insomma, l'intera società politica (nella quale sono incluse le stesse istituzioni statali) si riconduce al gioco tra i diversi gruppi, gruppi che si costituiscono intorno ad un interesse di qualsiasi tipo e che assumono una qualche prospettiva politica, anche in senso lato. E alla domanda riguardante l'ampiezza del concetto di interesse da lui usato, Bentley risponde affermando:

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 coextensive with all groups whatsoever that participate in the social process. I am at the same time giving it definite, specific content wherever it is used. I shall have nothing to say about ‘political interest’ as such, but very much about the multiform interests that work through the political process.

[p. 212]

Si torna, insomma, alle considerazioni che Guicciardini faceva quattro secoli prima, mettendo in guardia dal considerare l'interesse una questione esclusivamente economica o materiale.

Da una prospettiva sociologica è interessante notare come per lo studioso americano il gruppo di interesse costituisca l'unità base del sistema politico, tanto da dire che “the individual stated for himself [...] is a fiction” (1908, 215), dando così al concetto di interesse una rilevanza ontologica in parte inedita⁴⁸.

Anche Bentley, come Mohl, fa un elenco delle caratteristiche “strutturali” che lo studioso dei fenomeni politici deve considerare nel guardare ai gruppi di interesse⁴⁹, ma ciò che qui

⁴⁸ Vedi anche quanto dice Nicola Matteucci (1993) nel capitolo sul corporativismo.

⁴⁹ Esse sono:

1. la consistenza numerica del gruppo;
2. l'intensità dell'interesse;
3. l'organizzazione di cui il gruppo si dota;

rileva maggiormente è che lo studioso americano sottolinea più volte, sia nel capitolo sui gruppi sia più estesamente nella prima parte – di natura gnoseologica ed epistemologica – del suo trattato, che l’interesse non può considerarsi soltanto una qualità psicologica, perché in tal modo esso risulterebbe un “indefinite, untrustworthy will-o’-the-wisp” (p.213), cioè un fuoco fatuo; al contrario esso deve essere considerato il fattore empirico alla base della costituzione e dell’attività concreta – e osservabile – dei gruppi.

Sebbene *The Process of Government* venga considerato ormai un classico della scienza politica, ed offra un’accurata sistematizzazione delle nozioni riguardanti l’analisi del processo politico attraverso la teoria dei gruppi, nei decenni successivi l’opera di Bentley passò quasi nel dimenticatoio, finché non venne rispolverata e valorizzata da un altro politologo americano, David B. Truman, che nel 1951 approfondì ulteriormente l’analisi di Bentley correggendone alcuni errori e dando nuova linfa alla teoria dei gruppi, che anche nella società americana nel frattempo stavano visibilmente acquistando sempre maggiore importanza in termini di attività di lobbying e di condizionamento del processo politico⁵⁰.

La definizione che Truman dà di gruppo di interesse accresce ancora più, in un certo senso, la tendenza “generalista” di Bentley, in quanto

As used here “interest group” refers to any group that, on the basis of one or more shared attitudes, makes certain claims upon other groups in the society for the establishment, maintenance, or enhancement of forms of behavior that are implied by the shared attitudes.

[David Truman (1951), *The Governmental Process*, p. 33]

L’interesse, insomma, è per Truman identificabile con un atteggiamento condiviso, con un’istanza di carattere sociale e politico che ha per oggetto dei comportamenti. E quando dice atteggiamento Truman non parla esclusivamente, come Bentley, di azioni direttamente osservabili, ma intende riferirsi anche a “tendenze” potenziali, arrivando ad evidenziare l’importanza dei *potential interest groups* (1951, 34) e assumendo la definizione che del concetto di ‘attitude’ veniva fornita dalla psicologia sociale nelle parole di Gordon W. Allport: “an attitude is a mental and neural state of readiness, organized through experience,

-
4. le tecniche d’azione (legali/illegali, violente/pacifiche, propense ad azioni mirate ai *decision-makers* o al coinvolgimento dell’opinione pubblica in generale, etc.);
 5. le relazioni con gli altri gruppi.

⁵⁰ Tanto che nel 1946 si arrivò, per la prima volta, ad una legge nazionale di regolazione della attività di lobbying: è il Federal Regulation of Lobbying Act. Come si desume dal brano della conferenza stampa del 1948 del Presidente Truman citato all’inizio dell’introduzione, l’attenzione del pubblico e la delicatezza del tema erano particolarmente alte. Se, come dice l’antico brocardo, *ex facto oritur ius*, ciò vuol dire che l’attività di gruppi di interesse e di pressione (della distinzione tra i quali parleremo tra poco) era percepita in misura sempre maggiore dal pubblico americano. Certo, in Europa e negli altri continenti la situazione era ed è tuttora per molti versi differente, per motivi che non è possibile qui analizzare in dettaglio: in realtà però è possibile dire che molte delle differenze, almeno tra contesto anglosassone ed europeo continentale dipendono specificamente dalle particolari concezioni di Interesse Pubblico prevalenti nelle rispettive culture politiche.

exerting a directive or dynamic influence upon the individual's response to all objects and situations with which it is related" (cit. in Truman 1951, 35).

All'interno della stessa scuola della *group theory*, insomma, ritroviamo diverse linee semantiche del concetto di interesse, una (Bentley) strettamente legata al piano sociale empiricamente e direttamente osservabile, e un'altra (Truman) dalle sfumature più psicologiche e concentrate sul livello mentale.

Negli anni successivi e con fasi altalenanti è cresciuta (seppur meno che su altri temi) e continua a crescere la letteratura politologica sul tema dei gruppi di interesse (Latham 1952; Gross 1953; Finer 1958; Meynaud 1961, 1965 e 1967; La Palombara 1964; Olson 1965; Davies 1985; Pasquino 1988; Morlino 1991; Baggott 1995; Graziano 1995 e 2002; Fisichella 1997; Thurber 1998; Caligiuri 2000; Panebianco 2000; Richardson 2000; Michalowitz 2004; Pirzio Ammassari 2004; Rozell, Wilcox e Madland 2006; Andres 2009; Mattina 2010); tuttavia raramente si è affrontato il particolare problema di una definizione teoricamente precisa del concetto di interesse⁵¹, trattandosi di ricerche per lo più empiriche sull'azione dei gruppi di interesse nelle diverse arene politiche o nei loro rapporti con gli altri soggetti del sistema politico (come i partiti, i media e, ovviamente, le istituzioni), e limitandosi in molti casi a ripercorrere – per quanto riguarda la teoria – la distinzione che Jean Meynaud fece tra gruppi di interesse e di pressione secondo questo criterio: “i gruppi di interesse si trasformano in gruppi di pressione al momento in cui i responsabili utilizzano la loro azione sull'apparato governativo per far trionfare le loro aspirazioni o rivendicazioni” (Meynaud 1965, 10). Tale distinzione si ritrova nella maggior parte dei manuali di scienza politica europei, mentre in America non sembra aver mai preso piede, poiché sotto il nome di ‘lobby’ vengono solitamente ricompresi entrambi, e le espressioni ‘interest group’ e ‘pressure group’ sono usate pressoché come sinonimi interscambiabili. Semplicemente si può dire che se il termine ‘lobby’ rimanda semanticamente al luogo dell'azione di persuasione svolta da questi gruppi verso i decisori pubblici (la lobby è l'anticamera dell'aula parlamentare, o più genericamente

⁵¹ Pregevolissima eccezione è costituita dall'articolo di Clarke E. Cochran del 1973, *The Politics of Interest: Philosophy and the Limitations of the Science of Politics*, inteso proprio ad enucleare i presupposti filosofici e teoretici della “politics of interests” imperante nella politologia americana di quegli anni. Cochran precisa, infatti, come nelle diverse teorie politologiche generali (riferendosi non soltanto ai classici Bentley, Truman o Latham, ma anche a Van Dyke, Lasswell, Easton, Parsons, Deutsch, Almond, Buchanan, Lowi, etc.), “interests are conceived as idiosyncratic desires pursued through the political process; indeed, politics is nothing more than the interaction of the behavioral manifestations of these desires” (1973, 752), con il presupposto (filosofico e metafisico) del relativismo etico, per cui “interests are devoid of substantive rationality; that is, the interest itself cannot be rational; only the means to be employed in realizing the interest can be rational or irrational, given the situation in which the individual holding the interest finds himself. Rationality in this sense of the term is equivalent to efficiency. An ‘interest’, in this conception, might be defined as any policy or course of action which an individual (or group of individuals) thinks will increase his chances to get what he wants, irrespective of what it is that he want. [...]The individual may be purely ‘self-interested’ or he may be interested in the ‘good of society’. The substance of the interest [...] is irrelevant, for one type of interest cannot be ranked above another on any normative scale. They are equal (in status, though perhaps not in influence) in the rough and tumble of the political process. It follows that interests are not seen as justified claims, but rather as psychological facts-as demands, wants, desires or preferences” (1973, 751). Delle osservazioni in tal senso si trovano già in Finer (1958) e in Benn (1959-1960), e saranno riprese in Klosterman (1980, 325).

l'atrio o il corridoio del palazzo, riferendosi ai luoghi del potere istituzionale), l'espressione 'gruppo di pressione' si riferisce all'azione politica concreta (la pressione, appunto) svolta dai gruppi nell'arena politica verso i decisori pubblici, mentre il 'gruppo di interesse' sarebbe l'insieme delle persone che vantano un certo interesse di per sé anche solo sul piano sociale (sulla falsariga della visione di Bentley).

La persistente confusione terminologica tra queste tre espressioni è testimoniata dall'oscillazione linguistica che avviene tra il nome 'lobby', intesa come gruppo di interesse, e il verbo 'to lobby' o 'lobbying' inteso come pressione.

Tra l'altro non sembra esserci accordo sul fatto che qualsiasi pressione (in nome di qualsiasi causa) costituisca lobbying, poiché alcuni vorrebbero tracciare una distinzione netta tra chi si serve di lobbisti pagati ad hoc per affrontare queste attività, e chi invece avanza degli interessi di carattere non-economico o di carattere ideologico, per cui invece che di lobbying si parlerebbe di *advocacy* e invece che di lobby si parlerebbe di *promotional groups* o *advocacy groups*. A prescindere dalla superficiale e direi quasi giornalistica motivazione insita in questa distinzione, attraverso cui alcuni intendono connotare negativamente il termine 'lobbying' e positivamente il termine 'advocacy', per quello che ci riguarda sia la teoria che la pratica smentiscono sostanziali differenze. In effetti non sembra possibile accettare completamente neanche la distinzione che fa Meynaud tra interessi di natura professionale (quelli che danno vita ad associazioni di categoria, sindacati, organizzazioni professionali varie) e di natura ideologica (quelli che si costituiscono in base a delle opinioni condivise), poiché anch'essa presenta vasti margini di incompletezza⁵².

Molti degli scienziati politici sopra nominati hanno creato classificazioni e tipologie varie di gruppi di interesse, che sul piano empirico costituiscono un valido strumento di osservazione e di analisi delle multiformi realtà con cui si ha a che fare; si tratta, tuttavia, di tassonomie costruite sempre su aspetti "accessori" quali la forma organizzativa, le tecniche di pressione utilizzate o la portata economica o sociale dell'interesse rappresentato, e mai su caratterizzazioni sostanziali dei diversi interessi. Per questo, come dicevo poco sopra, sia la teoria che la pratica smentiscono la presenza di fantomatiche differenze di natura ontologica e sostanziale. Affrontare le argomentazioni teoriche è il compito che ho voluto intraprendere nel corso di questo lavoro e che sarà approfondito anche negli altri capitoli; anche nella pratica, comunque, tutti i tipi di gruppi di interesse – sia quelli che raccolgono le aziende produttrici di armi o di tabacco, sia quelli che si costituiscono per promuovere i più nobili ideali – pur avendo spesso disponibilità finanziarie enormemente diverse usano le stesse strategie e le stesse tattiche, si avvalgono della consulenza di esperti (lobbisti e professionisti dei Public Affairs e della comunicazione), si danno o meno organizzazioni formali, fanno appello a delle argomentazioni per promuovere il proprio interesse.

Mi sembra utile riportare la significativa nota terminologica introduttiva che Gary J. Andres pone all'inizio del suo recente lavoro sull'attività dei gruppi di interesse e sull'industria del lobbying:

⁵² Da una tale distinzione resterebbero infatti esclusi, solo per fare un esempio, i classici criteri di interesse legati alle cosiddette appartenenze comunitarie (come quelle etniche o familiari), che non possono essere ricondotti né alla categoria professionale né a quella ideologica.

Throughout this book, the terms *lobbyist*, *interest-group representative*, and *advocate* are used interchangeably. For example, in discussing lobbying Congress or the executive branch, it's done by lobbyists, interest groups (and their representatives), or their advocates. When referring to 'interest-group lobbying', an individual or a group of individual lobbyists or advocates do it. Some may think interest groups, like a trade association such as the American Medical Association or a labor union such as the AFL-CIO, are different than paid individual lobbyists. They obviously are at one level. Yet when describing the practice of advocacy and its strategies and tactics throughout this book, 'lobbying' by a group or an individual is considered the same thing. In other words, when describing how General Motors 'lobbies', terms like lobbyists for General Motors, advocates for General Motors or an auto industry interest group are synonymous.

Lobbying is also most accurately defined broadly. [...] So when discussing the growth of the 'advocacy industry' or 'advocacy establishment' throughout this book, that includes individual lobbyists, and the personnel in the government affairs / public affairs departments of interest groups (such as trade associations, corporations, labor unions, and public or single issue groups). It also includes a cadre of others, such as communications specialists, pollsters, grassroots organizers, and more. Anyone involved in trying to impact public policy, directly or indirectly – or attempting to reduce uncertainty and gather information about the government and political external environment – is part of the burgeoning lobbying industry.

[Gary J. Andres (2009), *Lobbying Reconsidered. Under the Influence*, pp. 17-18]

Questo è il quadro odierno dell' 'industria dell'interesse': una realtà che ha visto l'esplosione, forse catalizzata da canali tecnici e contesti sociali più ampi (soprattutto nelle società pluralistiche e democratiche), di interessi di ogni sorta, e che rende necessaria, da parte della teoria politica, una adeguata trattazione del fondamento della rappresentanza e del rapporto che concettualmente si crea tra l'interesse di una parte e un interesse che abbia l'intenzione di elevarsi al di sopra per conquistare lo stendardo di 'Interesse Pubblico'.

Proprio dall'idea di interesse, infatti, e a causa dello "straordinario carattere ancipite" e della "natura proteiforme" del concetto (Ornaghi 1984, 9), sorgono conseguenze della massima importanza per l'intera società politica.

1.13. Cenni alla nozione giuridica di interesse

Vale la pena richiamare solo qualche accenno alla concettualizzazione dell'interesse svolta nell'ambito delle scienze giuridiche.

Nel diritto, infatti, si è soliti rifarsi ai criteri logico-razionali della formalizzazione giuridica, per cui vige la distinzione tra interessi materiali, che sono gli interessi semplici che attengono alla cruda relazione che si instaura tra una persona (fisica o giuridica) e una determinata situazione di fatto che può produrre delle conseguenze verso quella persona, e interessi giuridicamente protetti, che sono gli interessi materiali assunti da un ordinamento giuridico come rilevanti. Questa impostazione formalistica è rinvenibile, ad esempio, nelle parole di Georg Jellinek, il quale scrive:

... le pretese giuridiche positive formali risultano quindi dal riconoscimento di una pretesa giuridica individuale alla tutela giuridica. [...]

Inoltre molto spesso l'ordinamento giuridico concede all'interesse individuale bisognoso di protezione soltanto una incompleta difesa, la qual non basta per attribuire all'interesse stesso la qualità di interesse giuridico formale. In ultimo un grave problema «de lege ferenda» è quello di determinare quali interessi formalmente privi di protezione debbano e possano essere elevati al grado di interessi giuridicamente protetti. In generale «de lege lata» il criterio materiale può consistere soltanto nella constatazione di un interesse individuale riconosciuto espressamente o implicitamente dall'ordinamento giuridico. Ma siccome il riconoscimento espresso coincide col criterio formale, accade che la sfera del diritto subiettivo sulla base del criterio materiale viene ad essere, di regola, molto più ampia di quella esistente sulla base del criterio formale.

[Geroge Jellinek (1892), *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, cap. VI]

Qui Jellinek riconosce il punto nodale del problema, vale a dire che tutto il diritto si basa sull'adozione di criteri formali, che – una volta poste certe premesse – possono condurre a ragionamenti e risultati certi, ma che non possono certo fondare quelle stesse premesse di cui hanno bisogno: infatti “il diritto positivo può restringere o allargare a piacimento la sfera degli interessi formali” (1892, *ibidem*). È solo il diritto positivo, e cioè le statuizioni a cui giunge il legislatore (che – non dobbiamo dimenticarlo – non è una fantomatica autorità extraterrena priva di difetti e di pregiudizi), che determina che cosa sia un interesse meritevole di tutela. Per questo gli interessi giuridicamente rilevanti non sono mai qualcosa di fisso e immobile, e rispecchiano solitamente lo *Zeitgeist* e le visioni caratteristiche di un luogo e di un tempo. Lo stesso Jellinek, alla fine del XIX secolo, notava come “in tutti gli Stati moderni esiste una accentuata tendenza storica ad allargare sempre più la sfera dei diritti formali [...]; ancora numerosi interessi individuali-materiali aspettano impazientemente il loro riconoscimento formale”, poiché “il riconoscimento di sempre nuovi interessi individuali, in conformità di forti correnti popolari, formano una caratteristica propria dei nostri tempi” (1892, *ibidem*).

In definitiva, possiamo dire che il diritto salti a piè pari il problema della definizione dell'interesse e situi un passo più in là l'inizio della sua analisi, precisamente quando è stato posto un fondamento (una *Grund-norme* si sarebbe tentati di dire con Kelsen) positivo come criterio che consenta di distinguere interessi giuridicamente rilevanti e interessi semplici o materiali.

Il contributo più interessante che verrà dal diritto, tuttavia, non è sul concetto di interesse, ma è sulla definizione di ‘Interesse Pubblico’ e sul suo rapporto con lo Stato e con tutti gli altri interessi, ma di questo ci occuperemo nel capitolo 3.

1.14. I quattro dualismi alla luce delle dottrine considerate

Ricapitoliamo, allora, i passaggi della nostra analisi, e facciamo il punto sui problemi lasciati in sospeso nella concettualizzazione dell'interesse.

Ho affermato, all'inizio del capitolo, che la storia del concetto di interesse è legata a quattro dicotomie semantiche fondamentali (e agli altrettanti dualismi che ne derivano), e che queste

quattro dicotomie (o almeno tre di esse) sono responsabili dell'ambiguità fondamentale che connota il termine 'interesse'. Il fatto che queste dicotomie presentino vaste aree di sovrapposizione e di interconnessione non aiuta certo a dipanare il problema; ma andiamo con ordine.

Le quattro dicotomie individuate erano:

1. danno / vantaggio;
2. interesse oggettivamente dato / soggettivamente inteso;
3. materialità / immaterialità;
4. piano individuale / collettivo.

Abbiamo visto come l'idea di interesse nasca nel contesto economico già nell'antichità, e si sviluppi – accompagnato dal primo dualismo – nel corso del Medioevo con il duplice significato di 'danno / vantaggio'. Soprattutto dal XVI secolo, tuttavia, sopravvive solo questo secondo significato di 'vantaggio, utilità, tornaconto'⁵³, e pertanto almeno nei secoli successivi, sul piano terminologico, la prima dicotomia non pone particolari problemi.

Dando allora per assodato il significato di 'interesse' come 'vantaggio', si pone la seconda più difficile questione: parliamo di un vantaggio effettivo e oggettivamente definibile o di un vantaggio percepito come tale, e quindi soggettivamente inteso? Ora, entrano qui in gioco delle argomentazioni di carattere ontologico, gnoseologico e politico della massima importanza.

L'ontologo, infatti, è portato a chiedere: un interesse esiste indipendentemente dal fatto che venga percepito, e, in un certo senso, pre-esiste all'individuo portatore dell'interesse stesso, oppure no?

Lo gnoseologo, subito dopo, seguirebbe chiedendo: in che modo è dunque possibile conoscere il proprio vero interesse e non lasciarsi ingannare dalle ombre della percezione?

E il pensatore politico potrebbe chiedere a sua volta: è possibile e giusto imporre a qualcuno di seguire il suo vero interesse, anche al di là della propria (e spesso fallace) percezione immediata?

Nei brani citati nelle pagine precedenti, a ben vedere, è possibile scorgere le possibili concezioni che i diversi pensatori esibivano in merito alle questioni appena poste. Ad esempio, quando Guicciardini afferma che "la fallacia è in quegli che non conoscono bene quale sia lo interesse suo, cioè che reputano che sempre consista in qualche comodo pecuniario più che nell'onore, nel sapere mantenersi la riputazione e el buono nome", evidentemente afferma che il *vero* interesse delle persone non risiede solo nei beni materiali o nella ricchezza, ma comprende anche fattori immateriali quali l'onore e la reputazione, che non sempre vengono considerati adeguatamente nel decidere la propria condotta. È quindi possibile ingannarsi a questo proposito, e perseguire un *falso* interesse; la risposta ai due filosofi che emerge da queste parole di Guicciardini sarebbe dunque: sì, esiste un interesse oggettivo anche al di là del fatto che venga percepito dall'individuo, e il modo per conoscerlo

⁵³ Fatto salvo, come già detto, il primo significato di ambito tecnico-finanziario che non è mai stato messo in discussione.

potrebbe essere quello di non guardare esclusivamente agli aspetti pecuniari o materiali, o magari di estendere il proprio sguardo al di là dell'orizzonte (o per dirla più prosaicamente, di considerare anche le conseguenze di lungo periodo, e non solo di breve).

Per rispondere al pensatore politico, invece, lo storico fiorentino direbbe probabilmente di no, che non sarebbe possibile né giusto imporre a qualcuno il proprio vero interesse, ma per argomentare avrebbe bisogno di assai più spazio di quanto non siamo qui ora disposti a prestargli⁵⁴.

Non si tratta qui, infatti, di dare delle risposte alle tre domande emerse (che riaffronteremo comunque nei prossimi capitoli), quanto piuttosto di sottolineare la vastità problematica che i diversi dualismi racchiusi nel concetto di interesse sollevano.

Anche la terza dicotomia, difatti, sembra accendere, sulla scorta della seconda alla quale è in molti casi legata, importanti questioni riguardo alla natura dell'interesse. Sempre accettando il significato di vantaggio, si parla di un vantaggio materiale o immateriale? È più importante la gloria che deriva dalle nostre imprese o le ricompense e le ricchezze che ne trarremo? È preferibile seguire le orme di Achille o quelle di Agamennone? Qual è il vero interesse in questo senso?

Soprattutto l'economia e gli studi di management aziendale si sono, negli ultimi decenni, concentrati sul valore degli *intangibles*⁵⁵, e sul calcolo economico di aspetti immateriali quali la reputazione aziendale e le reti di relazioni, ma proprio questa concentrazione sulla misurabilità in termini economici di fattori immateriali lascia pensare che sia opinione diffusa che, quando si parla di interesse, sia l'aspetto meramente materiale in definitiva a contare (ad esempio quando si dice che "si fa qualcosa per mero interesse" oppure nell'espressione "matrimonio d'interesse", in cui si fa riferimento precisamente all'aspetto economico-materiale della questione).

È opportuno sottolineare, comunque, che anche il dualismo materialità / immaterialità contribuisce a creare incertezze e ambiguità qualora si intenda racchiudere più precisamente il significato del termine 'interesse'.

L'ultima dicotomia, riguardante il piano individuale o collettivo, è quella che, ai fini della nostra analisi dell'Interesse Pubblico e della prospettiva della filosofia politica, assume un'importanza fondamentale.

A seconda anche delle risposte date riguardo alle altre tre dicotomie, infatti, la collettivizzazione dell'interesse e la sua frequente ipostatizzazione producono conseguenze che sono alla base di intere dottrine politiche e teorie della legittimità.

⁵⁴ Ad affrontare specificamente la questione della dicotomia interesse oggettivamente inteso / soggettivamente percepito è Stanley I. Benn (1959-1960), il quale evidenzia come si possa parlare di *veri interessi* di qualcuno solo in relazione ad uno standard normativo extra-scientifico, perché ciò sarebbe altrimenti contraddittorio rispetto ai presupposti empirici su cui insisteva, ad esempio, Bentley quando affermava che l'interesse non è una qualità psicologica ma un comportamento concreto direttamente osservabile.

⁵⁵ Soprattutto negli studi in merito all'Etica degli Affari e alla *Corporate Social Responsibility*, secondo cui, anche al di là di motivazioni etiche, è economicamente vantaggioso adottare una prospettiva *stakeholder-oriented* piuttosto che mirare ad una visione *shareholder-oriented*, tutta votata al profitto immediato. Vedi anche le analisi del concetto di capitale umano, ad esempio in Sandonà (2009).

La domanda che si pone, quindi, è: dobbiamo considerare la categoria dell'interesse come appartenente strettamente all'individuo e alle sue ragioni (più o meno libere o insondabili), oppure come un fattore sociale che, *à la Durkheim*, condiziona gli stessi individui, come appartenenti a dei gruppi sociali, dall'esterno?

A seconda delle risposte che, di volta in volta, vengono date in merito alle quattro dicotomie considerate, si otterranno concezioni molto diverse di ciò che rappresenta l'interesse, e in particolare l'Interesse Pubblico. Ed è per questo che il concetto di interesse appare così sfuggente e ambiguo.

C.W. Cassinelli, ad esempio, definisce in questo modo l'interesse:

The word "interest" indicates the evaluational meaning of the standard; it refers to something we should be "interested in", even though we may not be, and it could be replaced by "profit", "welfare" or "benefit" (1962, 46).

Se il termine 'evaluational' introduce una connotazione di soggettività, la frase successiva sembra introdurre una considerazione in senso contrario, e anche gli altri termini richiamati da Cassinelli, quelli di 'profitto', di 'benessere' o 'beneficio' non sembrano offrire risposte univoche in merito.

In relazione a questo problema si potrebbe dire che in gioco c'è la stessa concezione filosofica dell'azione umana, e richiamare diverse trattazioni dell'antropologia filosofica, della sociologia e della prasseologia. Anche l'uso della parola 'bene', che spesso viene affiancata ai termini sopra richiamati, sia nel campo della filosofia morale sia in quello dell'economia, non sembra sfuggire alle obiezioni della indeterminazione e della non-irriducibilità all'individuo.

Da questo punto di vista, 'interesse', 'utile', 'bene', 'beneficio', 'benessere', 'tornaconto', 'vantaggio' appartengono tutti allo stesso campo semantico, ed esibiscono un *quid* di insondabile destinato a perdersi nei meandri della soggettività e dei giudizi personali.

Ai nostri fini possiamo semplicemente riprendere la definizione di 'interesse' che abbiamo provato a dare nel capitolo, dando però conto anche delle possibili dicotomie insite nel concetto. Pertanto potremmo intendere l'interesse come *la propensione (individuale o collettiva) a perseguire il proprio utile, materiale o immateriale, oggettivamente definito o soggettivamente inteso*.

Tale definizione, che non chiude le porte a una concezione più ampia della mera sfera economica (sulla falsariga di Guicciardini e Bentley), lascia aperta anche la questione della soggettività o oggettività di ciò che si definisce "interesse", poiché 'utile' può indicare qualsiasi cosa a cui si attribuisca un qualche valore (in questo modo si comprenderebbe anche la citazione iniziale di La Rochefoucauld per cui anche il disinteressato persegue un interesse⁵⁶).

Il rischio che si corre, tuttavia, se si sposa una concezione "ampia" dell'interesse (come movente che spinge verso ciò a cui si attribuisce valore) è che esso diventi il fattore causale dell'azione umana in sé, e che, quindi, spiegando qualsiasi cosa, non spieghi più alcunché.

⁵⁶ Su questo particolare aspetto vedi il capitolo quarto di Ornaghi e Cotellera 2000.

In effetti molti sono i legami con il problema della stessa razionalità dell'azione umana⁵⁷, problema di non facile soluzione, e che sicuramente non vuole essere affrontato in questa sede.

Purtroppo il dibattito in merito sembra tutt'altro che chiuso, e sarà meglio, per non disperdersi, fare riferimento ad esso quando parleremo specificamente delle diverse concezioni dell'Interesse Pubblico.

Solo l'analisi del concetto di Interesse Pubblico, infatti, potrà chiarire più approfonditamente la portata delle dicotomie e delle questioni definitorie che qui ho cercato di discutere.

1.15. I valori insiti nel concetto di interesse

Nelle diverse linee semantiche esplorate (dal *τόκος* aristotelico passando per il *wergeld* germanico e per le interpretazioni moderne dell'interesse come fattore di aggregazione sociale) è emersa una dimensione collettiva che si riflette direttamente in appartenenze condivise (sebbene sempre parziali) e nel valore della *reciprocità* come principio di coesione sociale. Tale principio ha richiamato l'idea di *aequitas* (indissolubilmente legata all'idea di giustizia), che richiede la compensazione del danno attraverso l'interesse, l'idea della *condivisione*, riferita al rischio di un'impresa commerciale (come vincolo di interesse tra i soci ad esempio) o all'ambito della comunità politica come contesto "naturale" dell'attività umana, e l'idea della *partecipazione*, nel senso dell'essere parte di un gruppo, che potrà essere la corporazione (i *collegia artificum* di Numa Pompilio), la classe sociale (Marx ed Engels) o la comunità politica in generale (Aristotele)⁵⁸.

La stesso significato di 'interesse' individuato da Ornaghi e Cotellera, che, ricordando "«l'essere tra» evocato dalla voce latina *inter-esse*", definiscono "un'attribuzione di valore (o di disvalore) che investe qualcuno o qualcosa per effetto dell'essere parte di una relazione" (2000, 101), sottolinea l'aspetto inter-soggettivo intimamente connesso alla storia dell'idea di interesse.

Proprio i valori sopra richiamati allora – la reciprocità, l'equità (legata alla giustizia), la condivisione e la partecipazione – assumono un ruolo fondamentale nella discussione riguardante ciò che, da singoli individui, ci rende membri di qualcosa di più grande e che pone il problema di definire ciò che può dirsi appartenere alla dimensione del pubblico. Nel secondo capitolo intendo perciò affrontare il concetto di 'pubblico', prima di passare all'analisi dell'oggetto principale della nostra ricerca – che può essere studiato solo essendo

⁵⁷ Potrebbero, per esempio, 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, oppure le azioni razionali come concepite dalla scuola austriaca di economia e dalla Rational Choice, su cui vedi Bouvier e Oliverio (2000), Boudon, Demeulenaere, Di Nuoscio e Opp (2002).

⁵⁸ È il caso di notare che anche Nicola Abbagnano, nel suo *Dizionario di Filosofia* (Utet, Torino 1971), definisca l'interesse usando la parola 'partecipazione', sebbene in senso più ampio e non strettamente legato al campo sociale, e intendendo la partecipazione come attività individuale protesa a un *quid* extra-individuale: 'interesse', infatti, viene definito la "partecipazione personale ad una situazione qualsiasi e la dipendenza che ne deriva per la persona interessata".

ben consapevoli del significato di entrambe le idee di cui è composto – vale a dire l'Interesse Pubblico.

Capitolo 2.

IL PUBBLICO: UNO SPAZIO A GEOMETRIA VARIABILE

The public is a political state

(John Dewey, *The public and its problems*, p. 35)

Una volta chiarite le molteplici strade semantiche che ruotano intorno all'idea di interesse, è ora necessario soffermarsi sul secondo dei due termini di cui è composta l'idea di Interesse Pubblico.

In questo capitolo cerco di chiarire i diversi significati che il concetto di pubblico può rivestire, rileggendo alcune importanti intuizioni che, nella storia delle dottrine politiche, della filosofia, della sociologia e della storia della comunicazione, hanno riguardato la questione della distinzione di pubblico e privato o quella della definizione della sfera pubblica come arena di discussione tra idee.

Nel primo paragrafo ipotizzo l'esistenza di tre diverse denotazioni della parola 'pubblico', mentre nel secondo presento alcune considerazioni etimologiche a supporto di tutti e tre i significati.

Nel paragrafo 2.3 affronto l'evoluzione dei concetti di pubblico e privato, basandomi, nei relativi sottoparagrafi, sui cambiamenti storici, culturali e politici che hanno condizionato tale evoluzione nelle diverse epoche (nel par. 2.3.1 analizzo la concezione antica; nel 2.3.2 il periodo feudale e il passaggio alla modernità; nel 2.3.3 l'epoca illuminista; nel 2.3.4, invece, mi soffermo – attraverso l'idea di opinione pubblica – sui cambiamenti profondi che hanno riguardato l'idea del pubblico tra inizio del XIX secolo e il XX secolo, in virtù del passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale.

Nei tre paragrafi successivi, invece, analizzo tre questioni diverse che, per ragioni differenti, risultano assai rilevanti in una discussione sul pubblico e specificamente sull'Interesse Pubblico: esse sono la distinzione tra società e comunità (par. 2.4), il problema ontologico e gnoseologico degli universali (par. 2.5) e il concetto di ragione pubblica (par. 2.6). Nel paragrafo finale (2.7) provo, alla luce dell'analisi svolta, a tornare sulle tre nozioni del pubblico individuate all'inizio e a immaginare quale delle tre potrà rivelarsi più utile, sul piano della teoria politica, nella ricerca filosofica dell'Interesse Pubblico.

2.1. Tre denotazioni del pubblico

Il concetto del pubblico solleva problemi analoghi al concetto di interesse, seppure da punti di vista differenti. Che cosa intendiamo quando usiamo l'aggettivo 'pubblico'?

Ripercorrendo la storia semantica del termine, dal latino 'publicus', all'italiano 'pubblico' o al tedesco 'öffentlich', si notano essenzialmente tre possibili denotazioni di senso: due di

carattere soggettivo (in cui il pubblico si riferisce ad un soggetto sociale più o meno definito oppure al soggetto istituzionale statale) e una di carattere oggettivo (nel senso che non ci si riferisce a dei soggetti ma alla qualità di un oggetto).

Da una parte ci sarebbe, dunque, la denotazione del pubblico come ciò che riguarda lo Stato in quanto soggetto istituzionale (nozione soggettiva A), per cui si parla di “istituzioni pubbliche” o del “settore pubblico”.

In secondo luogo, sempre adottando una nozione soggettiva del termine, ci si può riferire al pubblico come collettività sociale (nozione soggettiva B), per cui si parla di un “problema pubblico” (nel senso di collettivo) o di “opinione pubblica”, per riferirsi ad un gruppo di persone più o meno vasto che si identificano in una certa collettività⁵⁹ (che può essere anche quella statale, ma stavolta non al livello istituzionale ma sociale).

In terzo e ultimo luogo, se si intraprende la più ardua strada della nozione oggettiva (denotazione C), si incontra una dimensione “pubblica” che presenta i tratti della generalità e dell’astrattezza (come proprietà oggettive di qualcosa), e che storicamente e politicamente ha avuto rilevanza ancor maggiore, ad esempio nell’uso di espressioni come “assemblea pubblica” (cioè aperta a tutti indistintamente), “servizio pubblico”⁶⁰ o “pubblicità dell’azione parlamentare e di governo” (che tutti cioè, senza differenziazioni, possono conoscere).

Anche qui, come per il concetto di interesse, le diverse concezioni dell’Interesse Pubblico, come vedremo, coniugano il polivalente significato di ‘pubblico’ a volte sposando la nozione soggettiva (denotazioni A e B) e altre volte la nozione oggettiva (denotazione C).

Ricapitolando, le tre diverse denotazioni del ‘pubblico’ sono:

1. nozione soggettiva: (A) lo Stato e ciò che riguarda le istituzioni statali
(B) una collettività determinata
2. nozione oggettiva: (C) generalità e astrattezza come proprietà.

Tutte e tre le denotazioni appaiono abbastanza trasversalmente nelle diverse epoche storiche e nei diversi contesti, sebbene, come vedremo nei prossimi paragrafi, le connotazioni politiche che circondano ognuno di questi significati subiranno profonde trasformazioni in concomitanza di precisi passaggi storici e sociali.

Sul piano teoretico, tuttavia, sarà proprio la nozione oggettiva a risultare maggiormente rilevante e carica di conseguenze per la nostra analisi. La nozione soggettiva, infatti, da una parte identifica piuttosto meccanicamente il settore delle istituzioni pubbliche (comprendenti

⁵⁹ Se dall’aggettivo passiamo al sostantivo, sempre seguendo una nozione soggettiva, potremmo anche indicare il gruppo di riferimento di un’opera artistica o di un atto di rappresentazione in generale (quando si dice, ad esempio, il “mio pubblico” o il “pubblico di riferimento”). Il senso rimane comunque quello di una più o meno determinata collettività. Il problema che ne consegue è capire di quali collettività si tratta.

⁶⁰ Nel senso usato, solo per fare un esempio specifico, dalla Costituzione della Repubblica italiana all’art. 43, laddove prevede la trasferibilità allo Stato di imprese “che si riferiscano a servizi pubblici essenziali” (pubblici, quindi, ancora prima di essere trasferiti allo Stato), coniugando significativamente questa definizione con la previsione di un “preminente interesse generale” (i concetti di interesse e di pubblico sembrano, ancora una volta, inseguirsi).

tutti i livelli di governo e, volendo, anche il settore para-statale, fatto di organizzazioni e aziende pubbliche rispondenti, in linea di principio, agli stessi principi e alle stesse regole del settore statale vero e proprio), e adotta alla base un criterio legalistico-formale piuttosto lineare, che non presenta problemi teorici di sorta⁶¹; e dall'altra si riferisce sì ad una collettività, ma sempre una collettività determinata e teoricamente limitata, quale può essere una particolare comunità politica⁶² o un particolare gruppo sociale.

La nozione oggettiva, al contrario, attraverso i caratteri della generalità e dell'astrattezza, risulta meno legata a dei contesti, e flessibile e resistente anche qualora si tenti, come faremo qui, di trovare un appiglio universalistico.

2.2. Sovrapposizioni etimologiche tra i tre significati

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 soprattutto nella sua attuazione storica liberale e borghese tipica del XVII-XVIII secolo, ma che ha origini di molto anteriori 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”

⁶¹ Nel caso, gli unici problemi definitivi nascono proprio in relazione ad alcune organizzazioni a metà tra il settore istituzionale vero e proprio e il settore privato, come ad esempio organizzazioni formalmente private ma che, in virtù della loro funzione, ricevono dallo Stato un'investitura pubblica che le può far tranquillamente assimilare al complesso delle istituzioni pubbliche. Penso, come mero esempio, alle organizzazioni incaricate di far rispettare le leggi sul copyright (come la Società Italiana degli Autori e degli Editori in Italia, o la Société des Auteurs, Compositeurs et Editeurs de Musique in Francia), che, sebbene giuridicamente private, svolgono un ruolo tipico delle organizzazioni governative. Anche in casi come questi, comunque, credo che si possa facilmente affermare che si ha a che fare con organizzazioni appartenenti al settore pubblico (inteso in senso soggettivo), anche perché non sono associazioni libere nei fini, ma vere e proprie istituzioni dotate di un mandato legislativo ben preciso. Nel caso si pensi, invece, ad organizzazioni totalmente private (non solo giuridicamente) che svolgono “funzioni di utilità pubblica”, come molte organizzazioni del cosiddetto Terzo Settore (cioè organizzazioni che agiscono non a scopo di lucro ma per “utilità sociale”), credo che l'aggettivo pubblico si possa più facilmente attribuire ad esse nella sua nozione oggettiva (C) oppure soggettiva-sociale (B): in quel caso, infatti, si tratta di “utilità pubblica”, per quanto riconosciuta dallo Stato, non derivata da mandati statali ma dalla sostanza delle diverse missioni portate avanti, e pertanto si ricadrebbe in una nozione non statale del ‘pubblico’.

⁶² Sul concetto di comunità vedi il paragrafo 2.4. In realtà si pone anche il problema di una parziale sovrapposizione pratica tra la nozione B e C, in quanto spesso si ha a che fare con una pubblicità oggettiva che si riferisce soltanto ad una collettività concreta.

(1962, 3), e, nella *Prefazione alla nuova edizione* del 1990, ricorda addirittura come sia “un errore parlare di pubblico al singolare” (1990, XI)⁶³.

Qualche considerazione semantica ed etimologica potrà aiutarci, allora, nel fare chiarezza.

Dalla tradizione giuridica antico-germanica e dalle sue distinzioni di *gemeinlich* (comune) e *sunderlich* (particolare), *common* e *particular*, emerge invero una certa corrispondenza con i classici *publicus* e *privatus*. Codesta contrapposizione si riferisce a elementi collettivi nella misura in cui si sono andati affermando nell’ambito dei rapporti feudali di produzione. Il pascolo comunale è pubblico, *publicum*; la fontana, la piazza del mercato sono accessibili al pubblico per l’uso comune, *loci communes*, *loci publici*. A questo «comune» a cui, secondo una linea storico-linguistica, si ricollega il bene pubblico o comune (*common wealth*, *public wealth*), si contrappone il «particolare». Esso è ciò che sta separato, in un’accezione del privato che ancora oggi adottiamo equiparando gli interessi particolari a quelli privati.

[Habermas (1962), *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, p. 8]

Insomma, ciò che sembra essenzialmente distinguere il pubblico dal privato è il fatto che *ciò che è pubblico è comune, è a disposizione di tutti*⁶⁴.

Si può dire che si è in “luogo pubblico” (dove chiunque può recarsi) o che si partecipa a una “gara pubblica” (aperta a tutti in generale) o che “si pubblica un libro” (cioè lo si mette a disposizione – almeno in astratto – di tutti).

Ancora una volta sono i caratteri della generalità e dell’astrattezza ad emergere come caratterizzanti il pubblico, che assume quindi i connotati di quella che ho definito “nozione oggettiva”.

Proprio la nozione oggettiva è alla base della definizione di pubblico data, tra gli altri, da George Cornewall Lewis nei suoi *Remarks on the Use and Abuse of some Political Terms*:

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

⁶³ Il filosofo di Düsseldorf si riferisce 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. Ciò che occorre sottolineare, ad ogni modo, è che sicuramente sarebbe fuorviante parlare, a livello sociale, di un “pubblico” al singolare, perché altrimenti si rischierebbe di cadere negli errori di ipostatizzazione tipici dell’olismo. Approfondiremo meglio questo concetto nel paragrafo 2.9.

⁶⁴ Ovviamente il comune si riferisce ad una disponibilità in astratto, al di là, quindi, della fruizione concreta di cui solo alcuni – e non le persone nella loro totalità – godono.

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”⁶⁵

[Lewis (1832), pp. 233-234].

Adottando, invece, una nozione soggettiva, si potrebbe far riferimento ad un diverso criterio di demarcazione, così come fa John Dewey in *The public and its problems*, passando per entrambi i fronti della nozione soggettiva (cioè sociale e statale):

We take then our point of departure from the objective fact that human acts have consequences upon others [...]. Following this clew, we are led to remark that the consequences are of two kinds, those which affect the persons directly engaged in a transaction, and those which affect others beyond those immediately concerned. In this distinction we find the germ of the distinction between the private and the public. When indirect consequences are recognized and there is effort to regulate them, something having the traits of a state comes into existence.

[Dewey (1927), p. 12]

Significativa, a questo punto, appare l’etimologia del latino ‘publicus’, che deriva da ‘poblicus’ (originariamente da ‘pop-licus’ come contrazione di ‘popùlicus’), a sua volta derivato da ‘pòpulus’, cioè “popolo”, per cui pubblico viene definito ciò “che appartiene a tutto il popolo, che concerne tutto il popolo, quindi Comune a tutti, sentito da tutti, fatto per tutti, noto a tutti: opposto di privato. [...] Pubblico differisce da Comune, di cui nessuno ha la proprietà, ma tutti gli uomini hanno l’uso come l’aria, l’acqua del mare e simili, mentre ciò che è pubblico è di dominio di una città e l’uso n’è più limitato, come i teatri, i tempi, le piazze e le vie”⁶⁶.

Il percorso etimologico, insomma, in senso stretto fa riferimento al popolo, e sembra sposare in pieno la nozione soggettiva B, cioè quella per cui il referente è una collettività ben determinata; se prendiamo il riferimento al popolo in senso lato ci si può forse rifare alla nozione oggettiva, ma ancora una volta i confini concettuali dell’una e dell’altra nozione sembrano sfumarsi e sovrapporsi.

D’altra parte anche nella lingua latina tutte e tre le nozioni impiegate campeggiano in diverse frasi ed espressioni impiegate anche nella stessa epoca. Per cui il ‘publicum’

⁶⁵ Anche Lewis, pur adottando una nozione oggettiva del pubblico, fa riferimento ai “membri della comunità”. Ancorché la parola ‘comunità’ rimandi apparentemente di nuovo ad una nozione soggettiva del pubblico, una più approfondita analisi del concetto di comunità servirà a dipanare le possibili sovrapposizioni. Vedi par. 2.4.

⁶⁶ Pietro Ottorino Pianigiani (1907), *Vocabolario etimologico della lingua italiana*, Albrighi, Segati e C., Roma, alla voce *pubblico*; tale ricostruzione è confermata anche da Giacomo Devoto (1968), *Dizionario etimologico*, Le Monnier, Firenze.

(sostantivo) indica da una parte la proprietà pubblica, il demanio⁶⁷, ma anche il luogo pubblico, all'aperto⁶⁸, mentre il 'publicus' (aggettivo) può indicare ciò che attiene allo Stato, ciò che è comunitario, ciò che è di interesse pubblico così come ciò che è ufficiale, o anche ciò che è universale, comune o semplicemente diffuso⁶⁹.

Analoghe considerazioni valgono per il greco 'κοινός', che allo stesso modo può indicare ciò che è comune e di possesso comune, ciò che è di interesse pubblico o collettivo⁷⁰, ciò che riguarda lo Stato⁷¹ o semplicemente ciò che è diffuso, usuale, ordinario; è da notare che in campo filosofico il termine viene usato, anche dallo stesso Aristotele, nel senso di "generale" e "universale"⁷², mentre nel contesto giuridico può significare "imparziale, equanime"⁷³.

2.3. Pubblico e privato

È necessario, a questo punto, comprendere quali siano i confini di ciò che ha rilevanza pubblica rispetto a ciò che ha rilevanza privata, e che cosa si debba intendere precisamente quando si ha a che fare con la pubblicità di qualcosa come condizione contrapposta alla dimensione del privato.

La distinzione enunciata nei precedenti paragrafi tra nozione soggettiva e nozione oggettiva del pubblico è una distinzione che, come ricorda Habermas, si sviluppa compiutamente e più definitivamente nell'epoca moderna, e che viene elaborata in virtù dell'affermazione storica dello Stato liberale e di diritto, dentro il quale si può propriamente collocare il riconoscimento pieno di una dimensione privata che vede l'individuo conquistare nuovi spazi di emancipazione rispetto al potere pubblico. Prima di allora, infatti, si può dire che – sebbene in modi molto diversi nelle varie fasi storiche e nei vari contesti – la differenza fra ciò che riguarda la dimensione pubblica come dominio del potere pubblico e ciò che riguarda

⁶⁷ Per cui Tito Livio nel I secolo parla, ad esempio, di "magna pars agri Campani recuperata in publicum", cioè della "maggior parte del territorio campano recuperata al demanio" (*Ab urbe condita*, Liber XLII, par. 19).

⁶⁸ Come in Tacito, in cui "publico abstinere" significa "astenersi dal comparire in pubblico" (*Annales*, Liber III, par. 3).

⁶⁹ I diversi usi possono trovarsi anche nello stesso autore: ad esempio Cicerone parla nella stessa opera di "operis publicis", cioè di spese pubbliche, dello Stato (*In Verrem actio secunda*, Liber V, par. 47), e di "causa publica" nel senso di "processo di interesse pubblico" (*ibidem*), oppure Seneca fa riferimento a "publica fata" come le prospettive di vita dello Stato (*Consolatio ad Marciam*, par. 14, 3) e a ciò che è "genti suae publicum", cioè "normale per la sua gente" (*De ira*, Liber III, par. 26), riferendosi al colore della pelle di un Etiope, assolutamente "normale", "comune" o "diffuso" tra la sua gente.

⁷⁰ 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".

⁷¹ Come fa Erodoto quando scrive "ἀπὸ τοῦ κοινοῦ", cioè "per pubblico incarico" (5.85.1).

⁷² Nella *Metafisica* usa ad esempio l'espressione "κοινός ὅρος" per "definizione generale" (987b 6).

⁷³ Come nel caso di Lisandro, che scrive "κοινοὺς εἶναι τῷ τε διώκοντι καὶ τῷ φεύγοντι", cioè "essere imparziali verso l'accusatore e verso l'accusato" (15.1).

astrattamente la generalità dei cittadini o dei sudditi concepiti nella loro dimensione privata è una differenza – sul piano della teoria politica – molto meno netta.

Il passaggio filosofico e politico che permette di arrivare alla distinzione netta tra le due nozioni, infatti, è, come si vedrà, il riconoscimento del concetto di *individuo*, come persona dotata di autonomia rispetto al potere e in grado di vantare un ambito privato di attività.

Scriva Habermas:

Anche in tedesco infatti troviamo, soltanto a cominciare dalla metà del XVI secolo, il termine *privat*, derivante dal latino *privatus*, nel senso che allora avevano assunto anche l'inglese *private* e il francese *privé*. Il significato è quello di «senza ufficio pubblico», «not holding public office or official position», «sans emplois, que l'engage dans les affaires publiques». *Privat* indica l'esclusione dalla sfera dell'apparato statale, mentre *pubblico* [*öffentlich*] si riferisce allo Stato formatosi con l'assolutismo, che si oggettiva rispetto alla persona del sovrano. Il pubblico, *the public*, *le public*, si contrappone alla «persona privata» come «potere pubblico». I servitori dello Stato sono persone pubbliche, *public persons*, *personnes publiques*; essi occupano una carica pubblica, i loro affari d'ufficio sono pubblici (*public office*, *service public*) e pubblici sono detti gli edifici e gli istituti del governo. Dall'altro lato ci sono privati, uffici privati, affari privati e case private [...]. Di fronte all'autorità stanno i sudditi, che ne sono esclusi; quella è al servizio – così si dice – del bene comune, questi perseguono la loro privata utilità.

[Habermas (1962), pp. 14-15]

Tale distinzione dà origine, allora, ad un altro dualismo di carattere storico e filosofico riguardante l'idea del pubblico: il dualismo possibile è quello tra il pubblico nella sua dimensione politica e il pubblico nella sua dimensione prettamente civile. È sulla scorta di quanto afferma Benjamin Constant, nel suo noto discorso del 1819 sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni, che possiamo ad analizzare le due diverse concezioni.

Anche qui, è necessario ricercare in Grecia le origini dell'idea, perché proprio la concezione greca sarà, tra l'altro, responsabile di una delle linee di sviluppo essenziali del concetto di Interesse Pubblico (quella definita “sostantiva”).

2.3.1. La concezione antica del pubblico come politico

Che cosa, nell'antichità, era considerato un fatto di rilevanza pubblica? Per rispondere e comprendere in che senso diciamo che la concezione antica è caratterizzata da una dimensione intrinsecamente politica, possiamo citare il paradigmatico incipit della *Politica* di Aristotele, già richiamato nel precedente capitolo, 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 e 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.

[...]

La comunità che risulta di più villaggi è lo stato perfetto, che raggiunge ormai, per così dire, il limite dell'autosufficienza completa: formato bensì per rendere possibile la vita, in realtà esiste per rendere possibile una vita felice. Quindi ogni stato esiste per natura, se per natura esistono anche le prime comunità: infatti esso è il loro fine e la natura è il fine [...]. Inoltre, ciò per cui una cosa esiste, il fine, è il meglio e l'autosufficienza è il fine e il meglio. Da queste considerazioni è evidente che lo stato è un prodotto naturale e che l'uomo per natura è un essere socievole.

[Aristotele, *Politica*, I, 2, 1252a, 1252b, 1253a]

La comunità statale (κοινωνία πολιτική), fine naturale e massimo bene dell'uomo come animale sociale / politico (ζῷον πολιτικόν)⁷⁴, è il contesto "naturale" al quale attribuire l'idea del pubblico (risulta scontato far notare che "κοινωνία" deriva proprio da quel "κοινός" di cui si è detto sopra).

In essa si ritrovano sia il carattere della generalità, riferito alla dimensione collettiva che vede la partecipazione di tutti i cittadini su un piano di *uguaglianza*⁷⁵, sia l'attribuzione, alla stessa collettività di cittadini, della titolarità della decisione collettiva, riguardante la collettività stessa della πόλις, decisione per questo detta *politica*.

Ciò che caratterizza il "pubblico" nella sua concezione antica, infatti, è il suo essere un concetto essenzialmente ed esclusivamente politico.

A simboleggiare eminentemente questa equivalenza tra pubblico e politico è il luogo della città pubblica per antonomasia: l'ἀγορά, la piazza. La piazza era il luogo dove si discuteva pubblicamente e dove si esercitava la pubblica autorità. È facile vedere come la nozione soggettiva ed oggettiva del pubblico, nella πόλις greca, fossero in realtà equivalenti.

Si potrebbe obiettare: non esisteva forse il privato delle mura domestiche? E donne, schiavi e meteci, privi dei diritti di cittadinanza e della titolarità politica, non sfuggivano forse a questa equivalenza? La risposta è no, in entrambi i casi. La migliore argomentazione in merito è quella fatta da Constant, secondo cui la libertà degli antichi

... consistait à exercer collectivement, mais directement, plusieurs parties de la souveraineté toute entière, à délibérer, sur la place publique, de la guerre et de la paix, à conclure avec les étrangers des traités d'alliance, à voter les lois, à prononcer les jugements, à examiner les comptes, les actes, la gestion des magistrats, à les faire comparaître devant tout le peuple, à les mettre en accusation, à les condamner ou à les absoudre; mais en même temps que c'était là ce que les anciens nommaient liberté, ils

⁷⁴ Il fatto che tale espressione di Aristotele venga, nelle diverse versioni, tradotta a volta con l'aggettivo 'sociale' (sulla scorta di Tommaso d'Acquino) e a volte con l'aggettivo 'politico' non è in realtà un errore, piuttosto è il sintomo della sovrapposizione concettuale tra due idee che nella cultura greca antica erano praticamente coincidenti; essere parte della società significava anche essere parte della comunità politica, perché la πόλις (città, ma anche Stato) racchiudeva naturalmente entrambe le dimensioni, almeno per i cittadini (tra cui – è bene ricordarlo – non comparivano né le donne né gli stranieri né gli schiavi, "naturalmente" esclusi dal possesso dei diritti politici, come spiega lo stesso Aristotele nei passi successivi della *Politica*).

⁷⁵ È il principio di isonomia di cui parla anche Matteucci (1993, 202).

admettaient comme compatible avec cette liberté collective l'assujettissement complet de l'individu à l'autorité de l'ensemble.

Vous ne trouvez chez eux presque aucune des jouissances que nous venons de voir faisant partie de la liberté chez les modernes. Toutes les actions privées sont soumises à une surveillance sévère. Rien n'est accordé à l'indépendance individuelle, ni sous le rapport des opinions, ni sous celui de l'industrie, ni surtout sous le rapport de la religion. La faculté de choisir son culte, faculté que nous regardons comme l'un de nos droits les plus précieux, aurait paru aux anciens un crime et un sacrilège.

Dans les choses qui nous semblent les plus utiles, l'autorité du corps social s'interpose et gêne la volonté des individus; Terpendre ne peut chez les Spartiates ajouter une corde à sa lyre sans que les éphores ne s'offensent. Dans les relations les plus domestiques, l'autorité intervient encore. Le jeune Lacédémonien ne peut visiter librement sa nouvelle épouse. A Rome, les censeurs portent un œil scrutateur dans l'intérieur des familles. Les lois règlent les mœurs, et comme les mœurs tiennent à tout, il n'y a rien que les lois ne règlent.

Ainsi chez les anciens, l'individu, souverain presque habituellement dans les affaires publiques, est esclave dans tous les rapports privés. Comme citoyen, il décide de la paix et de la guerre; comme particulier, il est circonscrit, observé, réprimé dans tous ses mouvements; comme portion du corps collectif, il interroge, destitue, condamne, dépouille, exile, frappe de mort ses magistrats ou ses supérieurs; comme soumis au corps collectif, il peut à son tour être privé de son état, dépouillé de ses dignités, banni, mis à mort, par la volonté discrétionnaire de l'ensemble dont il fait partie.

[Henri Benjamin Constant de Rebeque (1819), *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*]

Niente, insomma, sfuggiva al controllo politico pubblico, e non si può, in effetti, parlare in alcun modo di una dimensione privata: i cittadini “sono liberi in quanto membri del corpo politico, ma non lo sono in quanto privati cittadini. Come legislatori brandiscono minacciosamente lo scettro del comando, sono onnipotenti, ma proprio perché possono tutto possono disporre sovranamente anche dell'esistenza privata dei singoli” (Pecora 2004, 8), e se potevano disporre della vita e della morte dei cittadini (come non pensare al processo di Socrate, che, nella pur singolare situazione ateniese, assai più aperta rispetto alle altre πόλεις e unico caso a vantare addirittura – come riconosce lo stesso Constant – alcune similarità con l'esperienza moderna, venne condannato a morte per empietà?), figurarsi quanto donne e schiavi potessero pensare di trovare rifugio nel privato delle mura domestiche (discorso analogo vale per i meteci, sebbene con diverse modalità). Questa sovrapposizione tra pubblico e politico, soprattutto nei contesti meno aperti – esemplare, da questo punto di vista, è il caso di Sparta, preso a paradigma di “società chiusa” anche da Karl R. Popper (1945) – permette di dire che in un certo senso “la democrazia degli antichi era una democrazia *totalitaria*, centrata sulla figura del ‘cittadino totale’, che ignorava la distinzione fra la sfera pubblica e la sfera privata” (Pellicani 1997, 254), e in cui non esiste un reale “principio di libertà soggettiva” (Hegel 1821, par. 185) e “la liberté individuelle ne pouvait pas exister. Le citoyen était soumis en toutes choses et sans nulle réserve à la cité; il lui appartenait tout entier” (Coulanges 1864, Livre III, chapitre XVIII).

L'ἀγορά è il luogo dove si celebra, anche sul piano architettonico, la coincidenza del fatto pubblico con il fatto politico. Ad Atene, ad esempio,

... si trovavano nell'agorà il *buleutérion*, l'edificio nel quale si riuniva il Consiglio dei Cinquecento (la più autorevole magistratura collettiva della città), e la residenza dei Pritani, che era [...] la sede del governo. Vi erano anche l'archivio pubblico, custodito nel tempio di Cibele, detto *Metróon*, e il portico del Re, sulle pareti del quale venivano incise nella pietra le leggi più importanti della città, in modo che i cittadini potessero sempre consultarle. [...] In una località della piazza vi erano le statue degli Epònimi; così erano chiamati gli eroi leggendari ritenuti capostipiti di ciascuna delle dieci tribù in cui Atene era divisa. A queste statue venivano affisse le proposte di nuove leggi, che il popolo era chiamato a discutere nell'Assemblea, e tutte le comunicazioni ufficiali.

[...]

Centro anche di vita religiosa, l'agorà accoglieva nella sua ampia area molti fra i tempi più venerati. [...]

Nelle ore intorno al mezzogiorno [...] tutti i cittadini, che non avessero particolari impedimenti od occupazioni, si riversavano nella grande piazza. Questa è la ragione per la quale, leggendo i testi greci, si ha l'impressione che, anche nelle città più grandi, i cittadini, fra loro, si conoscessero un po' tutti. L'incontrarsi, il parlare insieme, il discutere, in una città greca, e in particolar modo nelle città democratiche dell'età classica, era una necessità.

[Ugo Enrico Paoli (1957), *Come vivevano i Greci*, pp. 20-21]

Nell'interpretazione di Constant ragionamenti analoghi, per i quali il *publicum* aveva una valenza politica, potrebbero riferirsi in generale alla cultura antica, poiché proprio la *Res Publica* o il *common wealth*, che letteralmente denotano la “cosa pubblica” o il “bene comune”, assurgono, come già visto, al duplice significato politico e sociale di ‘autorità statale’ e di ‘comunità politica’ (in sostanza confermando un'equivalenza tra le due nozioni soggettive individuate sopra).

Tuttavia, l'estensione del ragionamento portato avanti per il caso greco – all'interno del quale tra l'altro Atene rappresenta (come evidenziato dallo stesso Constant) sicuramente un caso eccezionale – alla generalità delle culture antiche (gli altri riferimenti che Constant fa nel suo discorso sono alla cultura romana repubblicana e a quella gallica) è, chiaramente, un'operazione teorica che meriterebbe diversi approfondimenti e studi storici assai meno superficiali rispetto ai veloci accenni contenuti nel discorso di Constant, che non possono certo essere acquisiti acriticamente⁷⁶. Anche perché proprio a Roma nasce, nella teoria del diritto, la grande distinzione compiuta da Ulpiano riportata nei *Digesta* di Giustiniano, tra ciò che riguarda il diritto pubblico come “quod ad statum rei romanae spectat” e diritto privato come “quod ad singulorum utilitatem pertinet”, con un evidente parallelismo con ciò che scriveva Habermas sopra a proposito della cultura germanica antica.

⁷⁶ La magistrale opera di Fustel de Coulanges, *La cité antique* (1864), da questo punto di vista, appare un punto di riferimento imprescindibile.

Quanto qui ci interessa, ad ogni modo, è l'aspetto puramente teorico e idealtipico della contrapposizione tra una concezione antica e moderna del pubblico, per cui si può dire che nelle πόλεις che seguono il modello spartano, in definitiva, non esisteva una dimensione privata, e le particolari configurazioni socio-politiche e istituzionali permettevano un'identificazione pressoché completa tra ciò che era considerato "pubblico" e ciò che aveva valenza politica.

2.3.2. La nascita della società civile e dell'individuo. La concezione moderna del pubblico

L'equivalenza tra pubblico e politico che abbiamo riscontrato nell'antichità, in cui non poteva concepirsi una dimensione privata propriamente detta, a un certo punto entra in crisi e lascia spazio sufficiente affinché emergano due dei protagonisti principali della storia filosofica moderna e contemporanea: la società civile e l'individuo.

Sono diversi e molteplici i passaggi storici e filosofici che hanno consentito quest'apertura e la graduale affermazione storica di nuovi soggetti sulla scena politica, portatori idealmente di nuovi diritti diversi da quelli politici.

Tra questi molteplici passaggi possono sommariamente indicarsi:

- a. la diffusione della visione cristiana dei concetti di *persona* e di *coscienza*⁷⁷;
- b. il *pluralismo politico* nato dalla disgregazione dell'Impero Romano prima e del Sacro Romano Impero poi, che vide conquistare sempre maggiori spazi di autonomia da parte delle città, che in molti casi divennero Comuni e Repubbliche indipendenti⁷⁸;
- c. lo sviluppo del *commercio* e dell'attività capitalistica moderna come nacque nel Basso Medioevo nei Comuni italiani e in Olanda per diffondersi velocemente in tutta Europa⁷⁹;

⁷⁷ 'Persona' (che nella cultura classica greca e romana era invece il nome della maschera teatrale, cioè del personaggio) nella filosofia cristiana indica l'uomo *imago Dei*, che, avendo in sé una componente divina, acquisisce un ruolo fondamentale come soggetto all'interno della natura. Il concetto di coscienza, invece, permetteva di creare uno spazio psicologico proprio dell'uomo e che non potesse essere mai sottomesso pienamente al dominio dello Stato e delle autorità terrene. A tal proposito, considerando la massima evangelica "ἀπόδοτε τὰ Καίσαρος Καίσαρι καὶ τὰ τοῦ θεοῦ τῷ θεῷ" (*Vangelo di Luca* 20, 25), cioè "date a Cesare quel che è di Cesare e a Dio quel che è di Dio", si può dire che si lancia il seme (purtroppo molto spesso non correttamente coltivato nella stessa storia successiva del Cristianesimo) della dicotomia fondamentale tra sfera temporale e sfera della coscienza religiosa, vale a dire della separazione tra politica e religione o tra Stato e Chiesa.

⁷⁸ Aspetto sul quale insiste già lo stesso Adam Smith nel terzo libro del primo volume di *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, laddove associa all'ascesa del potere delle città sempre più indipendenti dal potere centrale di Imperi e Regni l'affermazione di "order and good government, and along with them the liberty and security of individuals" (1776, 164).

⁷⁹ I Comuni italiani del XIV e XV secolo rappresentano un caso tra i più significativi per la comprensione del processo che ha portato alla nascita di molti dei caratteri della società moderna: essi sono "vere e proprie crisalidi dello spirito imprenditoriale e della borghesia moderna" (Pellicani 1997, 259), che assumono "un ruolo

- d. la *Riforma* protestante⁸⁰;
- e. l'invenzione della *stampa* a caratteri mobili⁸¹.

Di questi cinque fattori il più importante e determinante può essere considerato il secondo, vale a dire l'affermazione di un pluralismo politico *de facto* che rompe quella che Lewis Mumford definisce la “Megamacchina” del potere, consentendo spazi inediti di attività politiche ed economiche che sono alla base del processo di sviluppo dello Stato di diritto e della moderna teoria della rappresentanza politica⁸².

Senza addentrarsi, tuttavia, nella questione storica della nascita dello Stato di diritto e del capitalismo, quanto qui ci interessa è sottolineare la trasformazione del pubblico, che, dalla concezione politica tipica dell'antichità (nella quale la società era un concetto sovrapponibile *in toto* – secondo il principio affermato da Aristotele e secondo la linea interpretativa fornitaci da Constant – alla comunità politica di cittadini portatori di diritti politici; approfondiremo nel par. 2.4 la distinzione tra comunità e società politica), vede nascere una dimensione civile

decisivo per la formazione della sfera pubblica borghese” (Habermas 1962, 9). Vedi in proposito anche l'antologia a cura di Alessandro Orsini (2008).

⁸⁰ Che può essere citata a due titoli: da una parte nel suo portato filosofico della visione dell'uomo che, con la sua ragione, è in grado di giudicare da solo anche gli stessi testi biblici, e dall'altra nella sua dimensione storico-sociale di “paradigma religioso” alternativo rispetto al Cattolicesimo, e come tale causa di divisioni sociali e politiche e fattore estrinseco di pluralismo. È proprio dal pluralismo che nasce, sul piano filosofico, il dubbio e la messa in discussione degli schemi dominanti (a questo proposito non è un caso che la stessa filosofia nasca in luoghi – le colonie greche dell'Asia Minore come Mileto o Clazomene – di incontro tra culture, lingue e religioni diverse), e, sul piano politico, l'esigenza di regole di convivenza comuni per evitare uno stato di guerra permanente. In effetti non è un caso neanche il fatto che Thomas Hobbes abbia formulato la sua teoria del Leviatano proprio mentre il suo paese era diviso dalla guerra civile, guerra che vedeva nella componente religiosa uno dei suoi elementi principali. È nel *Leviathan*, infatti, la “guerra civile confessionale la chiave dell'intera opera e la vera ‘scena influente’ dello stato di natura” (Marramao 2000, 14).

⁸¹ Quest'ultimo fattore, secondo Elizabeth L. Eisenstein (1979), è stata una “rivoluzione inavvertita” dalla maggior parte degli storici, che non hanno colto l'aspetto profondamente innovativo dell'invenzione di Gutenberg, che ha permesso di aprire la strada alle produzioni di massa e ad un modello commerciale che sarebbe stato implementato completamente nell'età moderna e industriale. La stessa Riforma protestante non avrebbe potuto diffondersi così velocemente senza l'aiuto della stampa; a quanto ricorda anche Massimo Baldini “in tredici anni, tra il 1517 e il 1530, Lutero vendette più di trecentomila copie delle sue opere. [...] Religione del libro per antonomasia, la Riforma aveva bisogno di Gutenberg per diffondersi, gli *scriptoria* medievali non sarebbero mai stati in grado di soddisfare la fame di Bibbie dei seguaci di Lutero” (1995, 69-70). Inoltre la stampa a caratteri mobili permise, da una parte, di offrire uno strumento prezioso alla scienza e un contributo indispensabile alla Rivoluzione scientifica, che difficilmente avrebbe operato efficacemente col precedente sistema della copiatura a mano, e dall'altra di dare vita alla stampa periodica come mezzo di informazione e di discussione pubblica; proprio quest'ultimo aspetto sarà al centro della *öffentlichkeit* borghese pensata da Habermas.

⁸² Le controversie storiche, filosofiche, politiche ed economiche sul tema della nascita dello Stato di diritto e dell'origine del capitalismo sono, considerando l'enormità dell'argomento, certamente ancora aperte e fortemente accese. Non è mia intenzione entrarvi in questa sede per ovvi motivi. Per una trattazione sistematica del tema vedi comunque, tra gli altri, Pellicani (1997).

inedita, fondata sulla contrapposizione tra pubblico e privato e tra due concezioni nuove dello stesso 'pubblico'.

Un primo passaggio si ha in quel contesto di città e signorie feudali che iniziano, in virtù della disgregazione del grande Impero, a godere di privilegi e diritti di auto-governo sempre più forti⁸³.

Rispetto al *gemeinlich* cui si riferiva Habermas emerge un'accezione del particolare come privato, in cui il particolare

... è ciò che sta separato, in un'accezione del privato che ancora oggi adottiamo equiparando gli interessi particolari a quelli privati. Nel quadro dell'organizzazione feudale, il particolare si riferiva per altro verso *anche* a coloro i quali godevano di particolari diritti, immunità e privilegi; in questo senso, il particolare, il luogo d'asilo, è in genere il nucleo della signoria fondiaria e quindi, al tempo stesso, dell'elemento pubblico. Il coordinamento di categorie del diritto germanico e di quello romano si sconvolge appena le prime vengono assorbite dal feudalesimo – il *common man* è il *private man*. [...] Nei documenti medievali si usa «signorile» come sinonimo di *publicus*: *publicare* significa: confiscare per il signore. Nell'ambivalenza semantica di «comune» (*common*) come comunitario, cioè accessibile (pubblicamente) a tutti e di comune nel senso di escluso dal diritto particolare, ossia signorile, in genere dal rango (pubblico), si riflette fino ai giorni nostri l'integrazione degli elementi di un'organizzazione collettiva in una struttura sociale fondata sulla signoria fondiaria.

[Habermas (1962), pp.8-9]

È proprio nel periodo feudale, infatti, che si colloca uno dei passaggi intermedi verso nuove concezioni del pubblico. Nel Medioevo pubblici sono, allora, “gli attributi della signoria, per esempio il sigillo del principe” e sussiste “una pubblica rappresentanza del dominio” (Habermas 1962, 9) in ciò che il filosofo di Düsseldorf chiama “sfera pubblica rappresentativa”, in cui il signore rappresenta⁸⁴, attraverso la sua stessa persona fisica⁸⁵, il carattere pubblico del potere⁸⁶.

⁸³ Su questo passaggio vedi Smith 1776, volume I, Book III.

⁸⁴ Proprio nel senso di rappresentazione, e non della moderna rappresentanza. Si tratta di una rappresentazione che ha una vera e propria valenza ontologica: sul concetto di rappresentazione vedi anche la prima parte di *Wahrheit und Methode* di H.G. Gadamer (1960).

⁸⁵ La corporeità del pubblico legata alla persona fisica del sovrano, che è alla base del concetto habermasiano di sfera pubblica rappresentativa, si ricollega in realtà a contesti presenti già nella cultura orientale antica e che si tradurranno anche in alcuni caratteri dell'assolutismo moderno, ben esemplificati dalla celebre frase attribuita a Luigi XIV di Francia “L'État c'est moi!” (sebbene la concezione del pubblico sia già allora diversa rispetto al periodo feudale). Come scrive sempre Habermas, infatti, “L'investitura di un mandato, nel senso di rappresentanza della nazione o di determinati mandanti, non ha nulla a che fare con questo carattere pubblico rappresentativo, che aderisce alla concreta esistenza del signore e conferisce un'«aureola» alla sua autorità” (1962, 10).

⁸⁶ “Quando il signore territoriale raduna intorno a sé i signori laici ed ecclesiastici, i cavalieri, i prelati e i delegati delle città [...], non si tratta di un'assemblea di delegati che rappresentano qualcun altro. [...] il principe e

Nei secoli che traghettano il passaggio dal periodo feudale a quello moderno dell'*ancien régime* degli Stati nazionali assoluti, sussiste un cambiamento significativo anche per ciò che riguarda la topologia del potere: se nei feudi medioevali la prossimità fisica che legava il singolo signore alla popolazione del feudo comportava una sorta di “compartecipazione comunitaria” dei sudditi alle decisioni politiche del signore, con il nuovo quadro delle corti rinascimentali e soprattutto degli Stati nazionali del XVI e del XVII secolo il potere è maggiormente chiuso nelle sue stanze, sempre meno accessibili e chiuse; come scrive Bobbio “l’indivisibilità e quindi l’incontrollabilità del potere erano assicurate, istituzionalmente, dal luogo non aperto al pubblico in cui venivano prese le decisioni politiche (il gabinetto segreto) e dalla non pubblicità delle medesime decisioni” (1985, 19); “la sfera pubblica rappresentativa si concentra nella corte del sovrano” (Habermas 1962, 13).

È la corte il nuovo centro della sfera pubblica rappresentativa, che nel periodo barocco acquisisce nuove importanti connotazioni:

Rispetto alle feste mondane del Medioevo e anche a quelle del Rinascimento, il barocco è già andato perdendo l’elemento pubblico in senso letterale. Torneo, danza e teatro si ritraggono dalle pubbliche piazze nei giardini del parco, dalle strade nelle sale del castello. Il parco del castello, che appare soltanto alla metà del XVII secolo [...], al pari dello stesso castello barocco [...], rende possibile una vita di corte già al riparo dal mondo esterno.

[Habermas (1962), p. 13]

Fuori dalla corte, tuttavia, il mondo economico e culturale continua a prosperare anche senza la partecipazione del signore o del sovrano. Con il progredire del commercio e la crescita delle attività culturali, letterarie o musicali al di fuori del contesto di corte, anche i sudditi dei piccoli centri sviluppano, così come i cittadini delle libere città e delle Repubbliche, uno spazio autonomo di vita e di affari. Ciò che consente storicamente di superare la sfera pubblica rappresentativa caratteristica del Medioevo, e che caratterizza invece la sfera pubblica politica tipica del periodo moderno, è, infatti, 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).

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-sovrano, dall’altra si consolida l’idea (“pendant all’autorità” suggerisce Habermas) di “società civile”, come soggetto anch’esso distinto dal potere statale, perché fondamentalmente

i suoi ceti territoriali, invece di esserne meri mandatari ‘sono’ il *Land*, essi possono rappresentare in senso specifico; *rappresentano* il loro dominio, anziché per il popolo, ‘dinanzi’ al popolo” (Habermas 1962, 10).

privatus, cioè “privato del potere politico”, opposto ad un *publicum* che di quel potere è invece espressione.

La sfera pubblica rappresentativa del periodo precedente si affievolisce fortemente.

Le potenze feudali, Chiesa, principi e ceto signorile, cui inerisce il carattere pubblico rappresentativo, si decompongono in un processo di polarizzazione e infine si disgregano in elementi privati, da un lato, in elementi pubblici dall'altro. In connessione alla Riforma protestante [...] il legame con l'autorità divina [...] diventa affare privato. La cosiddetta libertà di religione garantisce storicamente la prima sfera di autonomia privata [...]. La corrispondente polarizzazione del potere dei principi viene visibilmente messa in rilievo, in primo luogo con la separazione del bilancio pubblico dal patrimonio privato del signore territoriale. Con la burocrazia e l'esercito (e in parte anche con la magistratura) le istituzioni del potere pubblico si oggettivano nei confronti della sfera sempre più privatizzata della corte. Dagli «stati», infine, gli elementi di quello signorile si sviluppano in organi del potere pubblico: il parlamento (e d'altra parte, la magistratura); gli elementi di quello professionale [...] già impiantati sulle corporazioni cittadine e su certe differenziazioni di «stato» territoriale, si sviluppano nella sfera della «società civile», che si porrà di fronte allo Stato come l'ambito genuino dell'autonomia privata.

[Habermas (1962), pp. 15-16]

Se nella concezione antica, insomma, non esiste un vero e proprio ambito privato di autonomia della società concepita separatamente dalla sfera politica, è nella modernità che – sebbene con interpretazioni filosofiche via via molto diverse anche contrastanti – la società diviene un soggetto concettualmente distinto.

La società civile della concezione moderna, in realtà, è concepita per la prima volta da Thomas Hobbes: nella dottrina hobbesiana, da questo punto di vista, l'aspetto più innovativo e storicamente rivoluzionario non è, tuttavia, direttamente l'idea della società civile – poiché, così come sarà per Locke, Rousseau, Ferguson o Kant⁸⁷, *societas civilis* costituisce l'antinomica opposizione alla *societas naturalis*, vale a dire la società politica uscita dallo stato di natura – bensì il fondamento individualistico della società civile stessa (per cui fa la sua comparsa sulla scena della filosofia politica l'idea dell'individuo concepito atomisticamente⁸⁸). La società civile a cui si riferisce invece Habermas come sfera del privato sembra piuttosto quella tratteggiata da Johannes Althusius (o Althusius che dir si voglia) nell'opera considerata alla base del diritto pubblico moderno, cioè la *Politica methodice digesta* del 1603, laddove parla di *consociatio privata*, diretta al perseguimento degli interessi privati, distinta dalla *consociatio publica*⁸⁹ (1603, parr. 2, 3 e 4), e descritta successivamente

⁸⁷ Vedi Locke (1689), Ferguson (1767) e Kant (1797). Per Rousseau il discorso è in parte diverso, perché, pur condividendo l'impostazione giusnaturalistica, connota la società civile in modo alquanto differente rispetto alla concezione liberale lockiana e kantiana. Vedi comunque Rousseau (1755 e 1762).

⁸⁸ Il concetto di individuo e la prospettiva hobbesiana della società politica saranno affrontati più approfonditamente nel par. 2.4.

⁸⁹ La *consociatio privata* e quella *publica* sono, per Althusius, sfere diverse e complementari della *consociatio civilis*, intesa come patto che lega gli uomini in quanto animali simbiotici.

in modo più esteso e compiuto da Hegel nelle *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, nelle quali il filosofo tedesco enuclea i tratti di una società civile autonoma rispetto al potere statale, dedita all'attività economica e tesa a soddisfare i bisogni personali privati, garantita nei suoi diritti di proprietà dall'amministrazione della giustizia, e che si cura del proprio interesse particolare⁹⁰ (Hegel 1821, par. 188); concezione simile della società civile come sfera dei rapporti privati e in particolare delle relazioni economiche sarà successivamente a fondamento anche della dottrina espressa da Marx nel suo articolo sulla questione ebraica (1844)⁹¹.

Non è un caso, ad ogni modo, che proprio per rispondere a esigenze meramente economiche, e grazie alla diffusione già ricordata della stampa a caratteri mobili, nasca e si sviluppi una stampa periodica fatta di gazzette economiche e fogli di notizie⁹², che sarà al centro della sfera pubblica borghese concepita da Habermas: “non solo il traffico di notizie si sviluppa in connessione con i bisogni del traffico mercantile, ma le notizie stesse diventano merci” (Habermas 1962, 26).

⁹⁰ Che nella sua essenza diventa ora un interesse comune e condiviso, ma non nel senso di un'unica collettività, ma come esigenza individuale dei singoli presi “atomisticamente”, secondo la concezione politica moderna dei giusnaturalisti, da cui Hegel è pure molto distante.

⁹¹ Concezione che sarà ripresa poi dal marxismo successivo, con la parziale ma significativa eccezione di Gramsci; sulle diverse teorizzazioni del concetto di società civile vedi comunque Bobbio (1990), il quale ricorda come di “tutti i significati [...] il più comune nel linguaggio politico attuale è quello genericamente marxiano” (p. 896).

⁹² Baldini ricorda come nella “prima metà del Seicento nascono le prime riviste accademico-scientifiche, i primi periodici (la *Nieuwe Antwersche Tijdingne* di Anvers nel 1605 e gli *Ordinarij Avis* di Strasburgo nel 1609), le prime gazzette (che comparvero tra il 1618 e il 1631 ad Amsterdam, Vienna, Londra e Parigi, tra le quali la più celebre fu quella fondata dal medico francese Théophraste Renaudot e a cui collaborò lo stesso Luigi XIII), i primi giornali che assunsero veste quotidiana (il primo in assoluto fu la *Leipziger Zeitung* che uscì a Lipsia nel 1660). Gli immediati antecedenti di queste prime pubblicazioni periodiche vanno rintracciati nella tradizione trecentesca delle lettere private che circolavano tra le sedi centrali e le filiali delle grandi compagnie commerciali. Queste lettere contenevano notizie sui prezzi delle merci, sul movimento delle navi, sugli avvenimenti che erano accaduti nelle principali corti europee” (1995, 71). Anche nel Nuovo Mondo questo processo assume più o meno gli stessi caratteri: a Boston si attendevano con impazienza i vascelli che portavano le pubblicazioni inglesi sugli eventi della Madrepatria, mentre per le notizie locali era sufficiente recarsi “nei *coffee house* e nelle taverne lungo le banchine del porto per scambiarsi informazioni e pettegolezzi e ascoltare le storie raccontate da capitani e viaggiatori. Gli imprenditori erano affamati di dettagli spesso ignorati dalle pubblicazioni inglesi: volevano sapere quali controffensive erano in corso contro i pirati che insediavano le loro rotte e quali sarebbero state le innovazioni nel sistema postale delle colonie. In un'economia mercantile, aggiornamenti su ritardi, prezzi, domanda e offerta di merci cominciavano a essere essenziali. I tipografi realizzarono che i mercanti, i commercianti e i banchieri erano disposti a pagare per essere tra i primi ad ascoltare le ultime notizie sulle navi in arrivo e sui loro carichi. [...] Le prime pubblicazioni americane fecero così capolino nei principali centri commerciali del Nord, dove alle esigenze mercantili si associava l'enfasi puritana sulla lettura individuale della Bibbia che aveva fatto del New England la società più alfabetizzata del secolo XVII. [...] Il primo giornale americano uscì il 25 settembre 1690 e l'intenzione di non essere la solita riproposizione delle notizie che arrivavano da Londra era evidente fin dal titolo, che metteva l'accento anche sulle questioni locali: *Publick Occurrences, Both Forreign and Domestick*” (Basso e Vercesi 2005, 12-13)

Solo in questo nuovo contesto – una volta assodate le libertà dei moderni, rafforzate dal giusnaturalismo (soprattutto nella sua versione lockiana) e di cui parla Constant riferendosi alle nuove libertà civili pre-esistenti rispetto ai diritti politici⁹³ – è possibile individuare le radici di un nuovo tipo di sfera pubblica e di “opinione pubblica”, adottando una nozione di ‘pubblico’ che non è più quella soggettiva che si riferisce allo Stato o alla sovranità politica, ma che, al contrario, si oggettivizza nella discussione di ciò che riguarda gli affari pubblici e la generalità dei cittadini, secondo una nozione, appunto, oggettiva.

2.3.3. La *Öffentlichkeit* borghese

È proprio nell’età moderna, infatti, sull’onda dell’Illuminismo, che la parola ‘pubblico’ espande pienamente il suo significato attraverso tutte e tre le nozioni possibili del termine, per cui pubblico è il disegno dello Stato (come incomincia ad essere concepito dal costituzionalismo, che non a caso si preoccupa di trovare il modo per limitare e incanalare il potere sovrano), pubblici sono gli affari che riguardano i cittadini come società politica e (aspetto nuovo) come società civile, e pubblico è l’ambito e il modo di discussione di tali problemi (che si svolge in luoghi pubblici, fisici come *coffee house* e *salons*, e virtuali, cioè sulla stampa attraverso libri e giornali), discussione che – nelle diverse teorizzazioni – si basa e viene guidata da un “uso pubblico della ragione”, ragione entusiasticamente esaltata dagli illuministi e dalla visione liberale come criterio distintivo e costruttivo della discussione tra cittadini, su un innovativo piano di ideale uguaglianza.

Vediamo allora più nel dettaglio quali siano i termini della questione, e quali siano i modi in cui il concetto di pubblicità denota l’evolversi della sfera pubblica borghese.

È sempre Habermas a delineare i contorni del percorso storico del pubblico tra XVII e XVIII secolo. “La sfera pubblica borghese – scrive – si sviluppa nel campo di tensione fra Stato e società, ma in modo tale da rimanere essa stessa parte dell’ambito privato” (1962, 163). Sono le stesse attività economiche, prima relegate all’ambito dell’attività familiare (l’economia della concezione aristotelica come amministrazione della casa, come νόμος della οἶκος, cioè norma che regola l’attività domestica, a cui si è accennato nel primo capitolo) che diventano rilevanti per la collettività, e quindi di interesse generale, spostando il fuoco della stessa economia come campo del sapere dalla casa verso il mercato e verso il commercio su larga scala.

Con la nascita di una sfera del sociale, per la cui regolamentazione l’opinione pubblica si batte contro il potere pubblico, il tema dell’ambito pubblico moderno, paragonato a quello antico, si sposta dai compiti propriamente politici di una cittadinanza che agisce

⁹³ “C’est pour chacun le droit de n’être soumis qu’aux lois, de ne pouvoir être ni arrêté, ni détenu, ni mis à mort, ni maltraité d’aucune manière, par l’effet de la volonté arbitraire d’un ou de plusieurs individus. C’est pour chacun le droit de dire son opinion, de choisir son industrie, et de l’exercer, de disposer de sa propriété, d’en abuser même; d’aller, de venir sans en obtenir la permission, et sans rendre compte de ses motifs ou de ses démarches. C’est, pour chacun, le droit de se réunir à d’autres individus, soit pour conférer sur ses intérêts, soit pour professer le culte que lui et ses associés préfèrent, soit simplement pour remplir ses jours ou ses heures d’une manière plus conforme à ses inclinations, à ses fantaisies” (Constant 1819).

comunitariamente (giurisdizione all'interno e autodeterminazione verso l'esterno) ai compiti prevalentemente civili di una società che discute pubblicamente (garanzia dello scambio di merci).

[Habermas (1962), p. 61]

La società prende la forma di un vivere associato in cui l'attività economica privata assurge al dominio pubblico e condiziona la stessa fisionomia di quella nuova sfera pubblica delineata dall'ascesa della borghesia.

È Hannah Arendt a descrivere questo processo di trasformazione reciproca nel rapporto tra sfera delle attività economiche e degli interessi privati e sfera pubblica:

... the clearest indication that society constitutes the public organization of the life process itself may be found in the fact that in a relatively short time the new social realm transformed all modern communities into societies of laborers and jobholders; in other words, they became at once centered around the one activity necessary to sustain life. [...]

Society is the form in which the fact of mutual dependence for the sake of life and nothing else assumes public significance and where the activities connected with sheer survival are permitted to appear in public. [...]

Obviously, the character of the public realm must change in accordance with the activities admitted into it, but to a large extent the activity itself changes its own nature too. The laboring activity, though under all circumstances connected with the life process in its most elementary, biological sense, remained stationary for thousands of years, imprisoned in the eternal recurrence of the life process to which it was tied. The admission of labor to public stature, far from eliminating its character as a process—which one might have expected, remembering that bodies politic have always been designed for permanence and their laws always understood as limitations imposed upon movement – has, on the contrary, liberated this process from its circular, monotonous recurrence and transformed it into a swiftly progressing development whose results have in a few centuries totally changed the whole inhabited world.

[Hannah Arendt (1958), *The human condition*, pp. 46-47]

Oltre a questo ampliamento di senso e questo cambiamento della fisionomia dell'attività economica, la sfera pubblica borghese ha in sé un altro caposaldo: la stampa. Si è già visto nel paragrafo precedente come a partire da esigenze commerciali (e ovviamente dal progresso dei mezzi tecnici della stampa a caratteri mobili gutenberghiana), la stampa abbia trovato tra XVII e XVIII secolo uno slancio formidabile, sia nel mercato librario, sia nella produzione di periodici di informazione letteraria, economica e, naturalmente, politica. Il potenziale del nuovo medium non sfuggì, infatti, all'attenzione di re e governi per le sue implicazioni fondamentali di carattere politico. La dimensione pubblica, difatti, che fino a quel momento si riferiva esclusivamente al dominio classico del potere politico a prescindere dal suo rapporto con una società civile (che sino ad allora, in effetti, non esisteva come ambito autonomo) “ora si staccava da questo in quanto foro nel quale i privati, raccolti come pubblico, si disponevano a costringere il potere pubblico a legittimarsi dinanzi alla pubblica opinione. Il *publicum* si

evolve diventando pubblico, il *subiectum* soggetto, il destinatario dell'autorità suo interlocutore" (Habermas 1962, 32).

È in questi due secoli, insomma, che la sfera pubblica emerge nei suoi lineamenti tipicamente moderni, come campo di confronto complesso tra Stato come pubblico potere, società civile come pubblico *del* potere, e stampa come potere (conteso in verità) dei diversi pubblici. Nello stesso arco temporale anche la parola 'pubblico' incomincia a riferirsi stabilmente alla società civile come interlocutore del potere politico, per cui in Inghilterra il *public* prende il posto di 'world' o 'mankind', in Francia *le public* sostituisce 'tout le monde' e in Germania il *Publikum* comincia a prendere il posto di 'alle Welt'. Ciò che, soprattutto attraverso la stampa, viene sottoposto al giudizio critico del pubblico assume i caratteri della pubblicità. Ma che cosa si intende quando si parla di 'pubblicità'?

Se l'italiano 'pubblicità' presenta una derivazione latina comune all'inglese 'publicity'⁹⁴, al francese 'publicité' o allo spagnolo 'publicidad', diversa è l'origine della 'öffentlichkeit' che dà il nome all'opera di Habermas, sebbene il significato del sostantivo sembri presentare percorsi storici analoghi.

Nella lingua tedesca il sostantivo si forma dall'aggettivo *öffentlich*, più antico, solo nel corso del XVIII secolo in analogia con *publicité* e *publicity* [...]. Il fatto che soltanto in questo periodo si senta il bisogno di dare un nome alla nozione di «sfera pubblica», ci autorizza a supporre che, almeno in Germania, questa sfera si sia creata e abbia assunto la sua funzione soltanto allora; essa appartiene specificamente alla «società borghese» che si costituisce proprio in quel tempo con le sue proprie leggi, come ambito dello scambio di merci e del lavoro sociale.

[Habermas (1962), pp. 4-5]

Proprio il concetto di *öffentlichkeit*, insomma, si pone come elemento caratterizzante la sfera pubblica borghese, almeno da un duplice punto di vista: da una parte come metodo di ricerca della verità attraverso la ragione e la discussione, e dall'altra come leva nella battaglia per l'apertura degli argini del potere politico; ovviamente i due aspetti, nelle riflessioni filosofiche e politiche dell'epoca, si intrecciano e si sostengono l'un l'altro. Voglio ricordare alcune di queste dottrine, anche perché si tratta di idee in larga parte funzionali anche ai ragionamenti che svolgeremo a proposito dell'Interesse Pubblico.

Per quanto riguarda la pubblicità come essenza di un metodo di ricerca e di discussione che, attraverso la ragione, possa schiarire problemi e favorire il progresso, a sostegno di essa si possono citare diverse teorie politiche ed epistemiche: una tra le più importanti è il *self righting principle* di John Milton⁹⁵. L'autore inglese, in un pamphlet del 1644 scritto contro

⁹⁴ Termine che denota la proprietà di ciò che è pubblico seguendo la nozione oggettiva, leggermente diverso da 'publicness', che, come nome derivato dall'aggettivo 'public', risulta maggiormente vago.

⁹⁵ L'espressione 'self-righting principle', che per la verità non si trova direttamente nel testo di Milton, ma che rappresenterà il cuore della sua teoria e che verrà usata per riferirsi ad essa anche nelle riflessioni successive sulla libertà di stampa, fa riferimento all'idea che attraverso una discussione razionale la verità emerge spontaneamente ed inevitabilmente, pertanto per avvicinarsi ad essa sarebbe controproducente e anzi pernicioso proibire la discussione, dovendo invece favorire il confronto più ampio possibile, prendendo in considerazione

l'*Order of the Lords and Commons* emanato dal Parlamento il 14 giugno 1643 e teso a restringere significativamente la libertà di stampa, così scriveva:

... unless wariness be used, as good almost kill a man as kill a good book: who kills a man kills a reasonable creature, God's image; but he who destroys a good book, kills reason itself, kills the image of God, as it were, in the eye. Many a man lives a burden to the earth; but a good book is the precious life-blood of a master-spirit, embalmed and treasured up on purpose to a life beyond life. [...] We should be wary, therefore, what persecution we raise against the living labours of public men, how we spill that seasoned life of man preserved and stored up in books; since we see a kind of homicide may be thus committed, sometimes a martyrdom; and if it extend to the whole impression, a kind of massacre, whereof the execution ends not in the slaying of an elemental life, but strikes at that ethereal and fifth essence, the breath of reason itself; slays an immortality rather than a life.

[John Milton (1644), *Areopagitica: A speech of Mr. John Milton for the liberty of unlicensed printing to the Parliament of England*, p. 28]

E per quanto riguarda la discussione pubblica (anche attraverso i libri) come metodo di confronto tra le più diverse idee al fine della ricerca della verità, aggiungeva:

Since therefore the knowledge and survey of vice is in this world so necessary to the constituting of human virtue, and the scanning of error to the confirmation of truth, how can we more safely, and with less danger, scout into the regions of sin and falsity than by reading all manner of tractates, and hearing all manner of reason?

[John Milton (1644), p. 34]

L'idea fondamentale di Milton, in definitiva, è quella del cosiddetto *free marketplace of ideas*, ripresa successivamente da tutti i teorizzatori della libertà di stampa e di opinione, sancita giuridicamente un secolo e mezzo dopo dal First Amendment alla Costituzione americana, e sistematizzata filosoficamente dalle grandi teorie epistemologiche del ventesimo secolo⁹⁶. Non a caso, anche qui, si usa la metafora del mercato per sostenere il libero scambio delle idee: infatti, è proprio il principio del libero scambio, applicato alle merci come alle idee, che è alla base del protagonismo della nuova classe borghese, principale attrice della nuova sfera pubblica.

Una tale prospettiva è esaltata e celebrata soprattutto nel periodo dell'Illuminismo, momento filosofico che esprime la massima fiducia nelle capacità della ragione umana, che, come sola sovrana in grado di dirimere legittimamente qualsiasi discussione, deve essere lasciata libera di guidare i pubblici ragionamenti senza i condizionamenti dell'irrazionalità dettati dalla tradizione o dai pregiudizi religiosi. A compimento dell'elaborazione illuminista sulla discussione pubblica può citarsi il piccolo saggio di Kant del 1784 *Beantwortung der*

anche le idee apparentemente più sbagliate. Per riprendere un'espressione della scolastica medioevale si potrebbe dire "veritas filia disputationis".

⁹⁶ Il razionalismo critico di Karl R. Popper e l'anarchismo metodologico di Paul K. Feyerabend su tutti.

Frage: Was ist Aufklärung? (Risposta alla domanda: che cos'è l'Illuminismo?), in cui il filosofo di Königsberg scriveva:

Sapere aude! Abbi il coraggio di servirti della *tua propria* intelligenza! È questo il motto dell'illuminismo. [...] Senonché a questo illuminismo non occorre altro che la *libertà*, e la più inoffensiva di tutte le libertà, quella cioè di *fare pubblico uso* della propria ragione in tutti i campi. Ma io odo da tutte le parti gridare: – *Non ragionate!* – [...] Io rispondo: il *pubblico* uso della propria ragione deve esser libero in ogni tempo, ed esso solo può attuare l'illuminismo tra gli *uomini*: mentre l'*uso privato* della ragione può anche più spesso essere strettamente limitato, senza che ne venga particolarmente ostacolato l'illuminismo. Intendo per uso pubblico della propria ragione l'uso che uno ne fa come *studioso* davanti all'intero pubblico dei *lettori*.

[Kant (1784), pp. 141, 143]

Analizzeremo in seguito il concetto peculiare di “Ragione pubblica” come concepito da Kant e dalla filosofia teoretica successiva; quanto nel passo citato è opportuno evidenziare è, invece, l'idea dell'*uso pubblico* della ragione, un uso cioè che coinvolge la generalità del pubblico come astratta collettività di “ragionatori”. Peculiare di tale astratta collettività – che, in realtà, per quanto riguarda i due-tre secoli a cui si riferisce Habermas parlando di “sfera pubblica borghese”, non è neanche così astratta, perché si pensa a dei ben determinati contesti sociali – è il fatto che essa concepisca sé stessa su un presupposto di uguaglianza, per cui nella pubblica argomentazione razionale idealmente non conta lo status sociale del ragionatore o la struttura di dominio politico o economico, ma si tratta di una dimensione pubblica che si astrae da tali condizionamenti, sospendendo, almeno per il tempo della pubblica discussione, considerazioni di natura privatistica e personale⁹⁷.

Nell'Ancien Régime tali discussioni su un piano di parità, ovviamente, non potevano certo manifestarsi su un piano veramente pubblico, per questo lo stesso Habermas ci riferisce delle pratiche delle società linguistiche e delle logge massoniche del XVII e XVIII secolo: la “ragione, che si deve realizzare nella comunicazione di un pubblico di uomini colti che usano pubblicamente l'intelletto, richiede essa stessa un riparo dalla possibilità di diventare pubblica, allorché minaccia ogni vigente rapporto di dominio” (Habermas 1962, 42); lo stesso Gotthold Ephraim Lessing sembra aver detto: “La società civile non è altro che un frutto della Libera Massoneria”.

Nei decenni e nei secoli successivi, ad ogni modo, saranno in molti a fare riferimento alla pubblicità come condizione necessaria del ragionamento intorno agli affari pubblici. Soprattutto a cavallo del periodo costituente statunitense e negli anni successivi alle rivoluzioni francesi, al momento di delineare nuovi profili costituzionali, saranno in molti a teorizzare l'importanza della condizione della pubblicità sia per quanto riguarda le istituzioni pubbliche vere e proprie (cioè gli apparati di governo e le assemblee rappresentative) sia per

⁹⁷ D'altra parte lo stesso principio di autorità, incarnato dal ditto pitagorico (in seguito riferito ad Aristotele) ‘*ἀὐτὸς ἔφα'*’ o ‘*ipse dixit*’, che aveva condizionato la riflessione filosofica medioevale (per cui gli scolastici parlavano di “*sophisma auctoritatis*”) era stato già abbattuto dai nuovi principi della scienza moderna sperimentale galileiana e baconiana.

quanto attiene alla libertà dei mezzi di comunicazione (la stampa) come arena naturale di discussione e centro della sfera pubblica.

È nota anche l'importanza che Thomas Jefferson attribuiva alla libertà del ragionamento pubblico e della stampa come fondamento della stessa libertà: "our liberty depends on the freedom of the press, and that cannot be limited without being lost" (Jefferson 1786)⁹⁸.

Anche una volta conquistata la libertà di stampa in molti paesi, saranno sempre in molti a sottolineare l'importanza della discussione pubblica, in una nuova dimensione di controllo e contrapposizione rispetto ai detentori del potere, per cui una sfera pubblica libera permette di istituire un vero e proprio contropotere pubblico. Tra gli innumerevoli contributi in questo senso è ancora possibile citare il discorso del conte di Mirabeau agli États généraux sulla libertà di stampa (1789), oltre ai lavori di James Mill (1825) o Walter Bagehot (1867).

Di particolare interesse è quanto afferma François Pierre Guillaume Guizot nella sua *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe* (1851), laddove scrive :

Des pouvoirs politiques attribués ainsi à certaines conditions, passons aux droits politiques indistinctement répandus dans la nation. Ces droits sont au nombre des conditions essentielles du gouvernement représentatif.

La publicité des débats dans les chambres soumet les pouvoirs à l'obligation de chercher la justice et la raison sous les yeux de tous, afin que chaque citoyen soit convaincu que cette recherche a été faite avec bonne foi et intelligence, et que sachant ce qui y a manqué, il ait lui-même, s'il en est capable, la faculté de l'indiquer.

La liberté ouvre à celte recherché la carrière. Par là tous les citoyens peuvent aider à la découverte de la vraie loi. Ainsi le gouvernement représentatif provoque la société tout entière, ceux qui exercent des pouvoirs et ceux qui possèdent des droits, à chercher en commun la raison et la justice. [...]

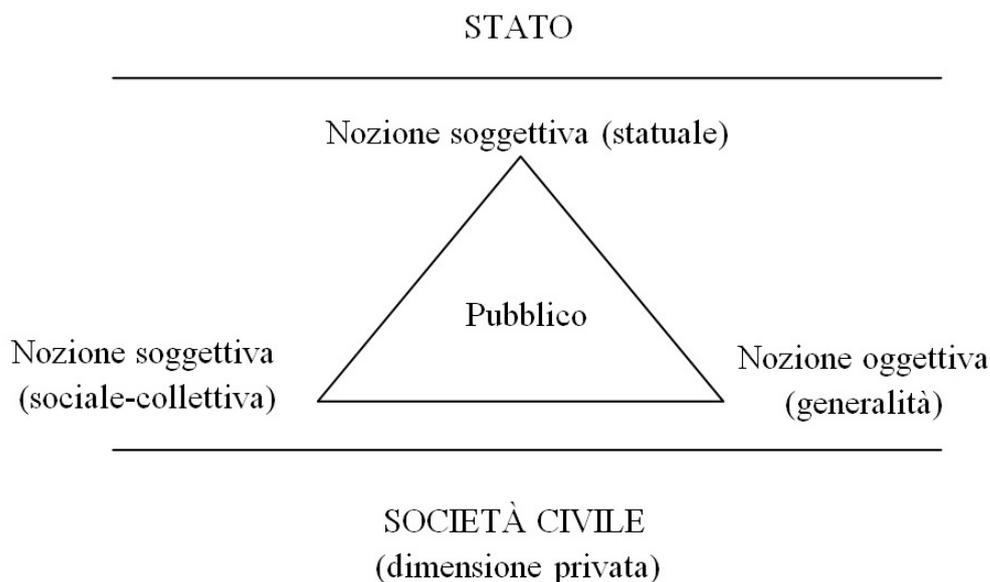
Les pouvoirs publics, la royauté, les chambres, les électeurs sont tenus et incessamment ramenés à ce travail par la nature même de leurs relations et les lois de leur action. Les simples citoyens y peuvent concourir en vertu de la publicité des débats et par la liberté de la presse.

[Guizot (1851), pp. 96-7]

Proprio a partire da quella *presse*, nata nel XVI secolo ma che sempre più ha conquistato un ruolo da protagonista nei secoli successivi, si afferma e prende consistenza la sfera pubblica habermasiana, divenuta dominio di pubblico confronto tra idee sul pubblico (nel senso di affari comuni e politici, riprendendo il nucleo del significato delle antiche deliberazioni) e terreno di scontro tra il pubblico potere dello Stato e dei governi e il pubblico come società civile e collettività di cittadini.

⁹⁸ "The most effectual means of preventing the perversion of power into tyranny are to illuminate, as far as predictable, the minds of the people" (Bill for the More General Diffusion of Knowledge, July 18, 1778); "Truth is the proper and sufficient antagonist to error, and has nothing to fear from the conflict, unless by human interposition disarmed of her natural weapons, free argument and debate; errors ceasing to be dangerous when it is permitted freely to contradict them" (Virginia Statute for Religious Freedom, 1779). Entrambi i documenti furono scritti da Jefferson.

È evidente che in questo intreccio di “pubblici” diversi possono ritrovarsi tutte e tre le nozioni che ho inizialmente ipotizzato riguardo al significato della parola ‘pubblico’. Questo concorso di significati, che nell’epoca moderna acquisisce comunque una sua particolare fisionomia, potrebbe essere visualizzato nella maniera seguente:



Nella figura il concetto di ‘pubblico’ si trova al centro del triangolo creato dalle tre diverse nozioni, ed esattamente nello spazio che vede fronteggiarsi lo Stato e la società civile come dimensioni precipue di pubblico e privato. A differenza dell’antica concezione greca delineata dalle riflessioni di Constant, ora la società civile costituisce un soggetto idealmente ben distinto dallo Stato e dal potere politico, sebbene, in virtù da una parte del contropotere costituito dalla sfera pubblica (come campo soprattutto privato), e dall’altra del sempre maggiore coinvolgimento dei cittadini negli affari dello Stato secondo i nuovi principi di legittimazione democratici ed elettivi⁹⁹, tale distinzione nella pratica presenti tensioni e ambiguità.

La stessa tensione tra Stato come soggetto pubblico e società civile come soggetto privato ma, in senso differente, altrettanto pubblico è rinvenibile nella diversa raffigurazione di un concetto intimamente connesso all’idea della sfera pubblica, vale a dire quello di “opinione pubblica”. Diverse sono, infatti, le strade che caratterizzano tale concetto nell’epoca moderna dei due secoli appena considerati e nell’epoca successiva delle società democratiche di massa (le “democrazie di massa dello Stato sociale” come le chiama Habermas).

⁹⁹ Per “principio di legittimazione” intendo il criterio di legittimità del potere come formulato da Guglielmo Ferrero (1942); quelli che lui chiamava “i geni invisibili della città”, i soli in grado di giustificare la più grande distinzione che si ritrovi tra gli uomini, ovvero quella tra chi governa e chi è governato (“il miracolo dell’obbedienza” lo definiva Bertrand de Jouvenel), e in grado assopire la paura che naturalmente pervaderebbe i governanti qualora non si rifacessero ad uno di questi principi.

2.3.4. Il concetto di opinione pubblica e la trasformazione strutturale della sfera pubblica

“La nozione di sé della funzione della sfera pubblica borghese si è cristallizzata nel concetto, divenuto topico, di ‘opinione pubblica’” scrive Habermas (1962, 103). Infatti, proprio il concetto di opinione pubblica sembra rivestire un’importanza sempre maggiore, dal XVIII secolo (periodo in cui nacque l’espressione), anche come fattore di legittimazione politica. In realtà, tuttavia, tale concetto ha racchiuso nella storia delle idee significati anche molto diversi tra loro, e connotazioni piuttosto ambigue.

Una distinzione fondamentale che può aiutarci a chiarire le idee è proprio quella del differente contesto storico che coinvolge lo stesso funzionamento della sfera pubblica: da una parte, la sfera pubblica borghese dell’epoca moderna, collegata alla nozione dell’opinione pubblica critica; dall’altra, la sfera quasi-pubblica delle democrazie dello Stato sociale, dominate dai mass-media, collegata ad una nozione di opinione pubblica di massa.

La sfera pubblica moderna (XVII-XIX secolo circa) è dominata dall’idealtipo della borghesia descritta nei paragrafi precedenti, base della nuova società civile, protagonista di una discussione razionale rivolta *in primis* a contrastare i vecchi regimi assoluti in virtù di un nuovo ruolo economico e sociale prodromico rispetto a un cambiamento della stessa legittimazione politica; in questo contesto l’opinione non è né la δόξα dei Greci o l’*opinio* dei Romani (opinione ingannevole e basata sull’apparenza, in contrasto all’*επιστήμη* o *scientia*, la vera conoscenza), né la *opinion* inglese (nel senso di *reputation*) o *les opinions* francesi (nel senso di idee correnti, costumi diffusi), ma riveste precipuamente il “significato, coniato alla fine del XVIII secolo, di *public opinion*, *opinion publique*, che sarà riferito all’attività razionale di un pubblico capace di giudizio” (Habermas 1962, 104). È, quindi, l’elemento critico a caratterizzare l’opinione pubblica nella sfera pubblica borghese.

Non a caso la parola ‘critica’ deriva dal verbo greco ‘κρίνω’, che significa “giudico”, e non a caso l’idea della critica, come attività razionale in grado di comprendere il mondo combattendo i pregiudizi con la sola forza della ragione, è l’idea centrale del pensiero illuminista, portato alle più alte vette proprio nel *criticismo* kantiano¹⁰⁰.

“Il pubblico in questione è soprattutto un pubblico di cittadini, un pubblico che ha un’opinione sulla gestione degli affari pubblici, e dunque sugli affari della città politica. In sintesi: ‘pubblico’ non è solo il soggetto ma anche l’oggetto dell’espressione. Una opinione viene detta pubblica non solo perché è *del* pubblico (diffusa tra i molti, o tra i più), ma anche

¹⁰⁰ Nella *Prefazione* alla prima edizione della *Kritik der reinen Vernunft*, Kant presenta la sua opera come “un’esortazione rivolta alla ragione, perché si assuma di nuovo il più impegnativo dei suoi compiti, vale a dire la conoscenza di sé, e istituisca un tribunale che la garantisca nelle sue giuste pretese, e che al contrario possa liquidare tutte le sue infondate presunzioni, non con un atto di forza, ma secondo le sue leggi eterne e immutabili: e questo tribunale non è altro che la stessa *critica della ragion pura*” (1781, XII/53). Il campo semantico usato da Kant è lo stesso (anche se su un piano trascendentale) dei filosofi illuministi precedenti, per cui ogni cosa (anche le tradizioni, le convinzioni più radicate e la stessa religione) deve essere portata innanzi al *tribunale* della ragione, affinché essa possa esprimere il suo *giudizio*. L’idea del “dibattimento”, insomma, è connaturata alla stessa cognizione della critica, ed è in questo senso che il giudizio razionale connota la sfera pubblica borghese nella sua essenza di discussione critica.

perché investe oggetti o materie che sono di *natura pubblica*: l'interesse generale, il bene comune, e, in sostanza, la *res publica*" (Sartori 1987, 177)

Ad un'opinione pubblica di questo tipo, allora, sempre più ci si riferisce, dal XVIII secolo in poi, per difendere delle battaglie filosofiche e politiche (soprattutto in funzione anti-assolutistica e anti-religiosa) così come ad un tribunale incorruttibile e di ultima istanza per le questioni del dibattito pubblico.

È Alexander Hamilton, nel *paper No. 84* del *Federalist*, parlando di un'eventuale disposizione di rango costituzionale riguardante la libertà di stampa (il Bill of Rights sarà approvato solo tre anni dopo), a scrivere:

What signifies a declaration, that "the liberty of the press shall be inviolably preserved?" What is the liberty of the press? Who can give it any definition which would not leave the utmost latitude for evasion? I hold it to be impracticable; and from this I infer, that its security, whatever fine declarations may be inserted in any constitution respecting it, must altogether depend on public opinion, and on the general spirit of the people and of the government. And here, after all, as intimated upon other occasion, must we seek for the only solid basis of all our rights.

[*Federalist* (1788), p. 475]

L'opinione pubblica e lo spirito del popolo, insomma, sembrano a Hamilton l'unica base solida, dopo tutto, dei diritti. Basta questo per comprendere quale alta considerazione, in un certo senso, abbia Hamilton del pubblico¹⁰¹.

Ancora più esplicito sarà, qualche anno dopo, Jeremy Bentham che, in un piccolo trattato (pubblicato postumo nel 1842) riguardante il miglior funzionamento delle assemblee legislative, scrive:

¹⁰¹ Volendo approfondire, si tratta qui di un tema complesso, che, a ben vedere, coinvolge i problemi più spinosi della filosofia politica e del diritto, quali il ruolo della morale nel diritto, il rapporto tra dottrine comprensive e Stato di diritto o tra cultura politica e ingegneria costituzionale, il dilemma democratico di Böckenförde. Toccheremo questi problemi trattando delle diverse concezioni dell'Interesse Pubblico, per cui non mi ci soffermo qui. Vale solo la pena di notare come l'affermazione di Hamilton sembri confermare, *prima facie*, l'ipotesi di un'opinione pubblica considerata all'epoca razionale e critica, tanto che in essa risiederebbero, in ultima analisi, le fondamenta di ogni diritto (in realtà il discorso di Hamilton, soprattutto nel suo riferimento allo "spirito del popolo", vale in positivo come in negativo: anche le istituzioni più forti e i diritti meglio vergati, dinanzi ad una cultura che non abbia interiorizzato entrambi, non possono molto). Certo, tutta la problematicità del discorso è in quell'"after all". Sicuramente meno fiduciosi nell'opinione pubblica erano altri padri costituenti americani: è noto, ad esempio, l'aneddoto, riportato nei diari di James McHenry (delegato del Maryland alla Convenzione di Philadelphia del 1787), che racconta di quando Benjamin Franklin, uscendo una volta dalla Independence Hall di Philadelphia durante i lavori dell'assemblea, fu fermato da una signora che gli chiese: «Doctor, what have we got, a republic or a monarchy?», e lui rispose: «A Republic, if you can keep it!». Franklin si riferiva a diversi pericoli che la costituzione federale, basata sul governo rappresentativo, doveva evitare, vale a dire il plebiscitarismo, le tentazioni di forme di democrazia diretta; oggi si direbbe il populismo o la "sondocrazia". Fatto sta che quel che si considera opinione pubblica può vantare interpretazioni molto diverse, ed essere soggetto, di conseguenza, a rischi e problematiche differenti.

The greater the number of temptations to which the exercise of political power is exposed, the more necessary is it to give to those who possess it, the most powerful reasons for resisting them. But there is no reason more constant and more universal than the superintendence of the public. The public compose a tribunal, which is more powerful than all the other tribunals together. An individual may pretend to disregard its decrees – to represent them as formed of fluctuating and opposite opinions, which destroy one another; but every one feels, that though this tribunal may err, it is incorruptible; that it continually tends to become enlightened; that it unites all the wisdom and all the justice of the nation; that it always decides the destiny of public men; and that the punishments which it pronounces are inevitable.

[Jeremy Bentham (1842), *An essay on Political Tactics*, p. 577]

Su questa supposta tendenza dell'opinione pubblica a diventare illuminata, alcuni avranno più di un dubbio: si potrebbe, ad esempio, richiamare l'italiano Gaetano Filangieri, che, pur essendo un illuminista, espresse un maggiore scetticismo sul tribunale dell'opinione pubblica; per il filosofo napoletano, affinché l'opinione pubblica abbia davvero un ruolo positivo nella società e si diriga verso la ragione, essa deve essere guidata dai filosofi e dai sovrani, anche attraverso un ampio e coerente sistema di educazione pubblica e di stampa libera.

In effetti Filangieri aveva colto un aspetto importante della sfera pubblica del tempo, che lentamente già iniziava a cambiare: l'elemento fondamentale nella "plasmazione" dell'opinione pubblica era proprio quello che nasceva dall'interazione tra governanti, filosofi (oggi diremmo intellettuali in generale) e stampa libera; non si tratta di un'opinione pubblica generalizzata o estesa largamente nella popolazione. L'opinione pubblica della fase moderna, cioè della sfera pubblica borghese, è l'opinione critica di una cerchia sociale ristretta, in grado di esprimere un grado di erudizione e di spirito di razionalità sicuramente non scontato nel resto della popolazione.

Più radicale è l'impostazione, invero minoritaria nel quadro del pensiero illuminista, di Jean-Jacques Rousseau, il quale, come vedremo meglio nel prossimo capitolo, compie un'equivalenza tra l'opinione pubblica e l'idea centrale del suo contratto sociale, ovvero la Volontà Generale¹⁰².

¹⁰² Proprio Rousseau è uno dei bersagli principali del discorso di Constant richiamato prima sulla libertà degli antichi e dei moderni, in quanto la teoria del filosofo ginevrino avrebbe il grave difetto, secondo Constant, di applicare al contesto moderno la concezione tipica dell'antichità. "Le but des anciens était le partage du pouvoir social entre tous les citoyens d'une même patrie: c'était là ce qu'ils nommaient liberté. Le but des modernes est la sécurité dans les jouissances privées; et ils nomment liberté les garanties accordées par les institutions à ces jouissances. J'ai dit en commençant que, faute d'avoir aperçu ces différences, des hommes bien intentionnés d'ailleurs, avaient causé des maux infinis durant notre longue et orageuse révolution. [...] J'examinerai peut-être une fois le système du plus illustre de ces philosophes, de Jean-Jacques Rousseau, et je montrerai qu'en transportant dans nos temps modernes une étendue de pouvoir social, de souveraineté collective qui appartenait à d'autres siècles, ce génie sublime qu'animait l'amour le plus pur de la liberté, a fourni néanmoins de funestes prétextes à plus d'un genre de tyrannie" (Constant 1819). Tale proiezione, in effetti, si riflette anche sulla concezione dell'opinione pubblica, che per Rousseau è una sorta di sentimento popolare, radicato nell'ordine naturale pre-sociale, sul quale solo può trovare un solido appiglio lo spirito della Costituzione: si tratta, infatti, di uno speciale tipo di legge, "la plus importante de toutes, qui ne se grave ni sur le marbre, ni sur l'airain, mais dans les coeurs des citoyens; qui fait la véritable constitution de l'État; qui prend tous les Jours de nouvelles

“L’opinione pubblica illuminista ha, almeno nelle sue teorizzazioni più radicali, un evidente carattere di utopia democratica: tutti partecipano potenzialmente alla sua formulazione in quanto sono in grado di analizzare e giudicare razionalmente delle questioni di interesse collettivo. Ma ogni qual volta si pose il problema di interpretare ed esplicitare quale fosse l’orientamento dell’opinione pubblica in un caso specifico e contingente, riapparve, al di là delle pretese della monoliticità, il carattere molteplice e fluido proprio dell’opinione pubblica illuminista. L’opinione pubblica non può infatti esistere se non attraverso un processo di comunicazione continua che sottopone al dibattito critico realtà e credenze, che vengono in questo modo strappate al segreto nel quale il potere politico e quello religioso intendono mantenerle, il primo sotto forma di *arcana imperii*, il secondo dichiarandole dogmi assoluti. L’opinione pubblica degli illuministi ha quindi un carattere polemico, di contrapposizione a un’altra opinione, falsa, parziale, ingannatrice che è dominante. Il processo di comunicazione e la conseguente formazione dell’opinione pubblica possono avvenire solo nello scontro politico e intellettuale tra *philosophes*, giornalisti e autorità” (Tortarolo 1997, 285).

D’altra parte, già nel XIX secolo, quando ormai il democratico genio invisibile della città stava prendendo il posto dei principi di legittimazione precedenti (Ferrero 1942), ci fu chi percepì i pericoli, sociali prima ancora che politici, che derivavano dall’eventuale dominio dell’opinione pubblica, anche a prescindere dalle leggi positive: parlo ovviamente di Alexis de Tocqueville e di John Stuart Mill.

Il primo, nella sua opera sulla democrazia americana, fa presente un interessante punto di contatto tra gli Stati Uniti e la Francia:

Le président des États-Unis est responsable de ses actes. La loi française dit que la personne du roi de France est inviolable. Cependant, au-dessus de l’un comme au-dessus de l’autre se tient un pouvoir dirigeant, celui de l’opinion publique. Ce pouvoir est moins défini en France qu’aux États-Unis; moins reconnu, moins formulé dans les lois; mais de fait il y existe. En Amérique, il procède par des élections et des arrêts; en France, par des révolutions. La France et les États-Unis ont ainsi, malgré la diversité de leur Constitution, ce point de commun, que l’opinion publique y est, en résultat, le pouvoir dominant.
[Tocqueville (1835), *La démocratie en Amérique*, Tome I, première partie, chapitre 8].

Nel capitolo 7 della seconda parte, sempre nel tomo del 1835, invece, Tocqueville si preoccupa di affrontare uno dei nodi più grandi riguardanti la democrazia americana e il ruolo dell’opinione pubblica, vale a dire la tirannia della maggioranza:

Il se répand de plus en plus, aux États-Unis, une coutume qui finira par rendre vaines les garanties du gouvernement représentatif: il arrive très fréquemment que les électeurs, en nommant un député, lui tracent un plan de conduite et lui imposent un certain nombre

forces; qui, lorsque les autres lois vieillissent ou s’éteignent, les ranime ou les supplée, conserve un peuple dans l’esprit de son institution, et substitue insensiblement la force de l’habitude à celle de l’autorité. Je parle des mœurs, des coutumes, et surtout de l’opinion; partie inconnue à nos politiques, mais de laquelle dépend le succès de toutes les autres” (Rousseau 1762, Livre II, chapitre 12).

d'obligations positives dont il ne saurait nullement s'écarter. Au tumulte près, c'est comme si la majorité elle-même délibérait sur la place publique.

Plusieurs circonstances particulières tendent encore à rendre, en Amérique, le pouvoir de la majorité non seulement prédominant, mais irrésistible.

L'empire moral de la majorité se fonde en partie sur cette idée, qu'il y a plus de lumières et de sagesse dans beaucoup d'hommes réunis que dans un seul, dans le nombre des législateurs que dans le choix. C'est la théorie de l'égalité appliquée aux intelligences.

[...]

Les Français, sous l'ancienne monarchie, tenaient pour constant que le roi ne pouvait jamais faillir; et quand il lui arrivait de faire mal, ils pensaient que la faute en était à ses conseillers. Ceci facilitait merveilleusement l'obéissance. On pouvait murmurer contre la loi, sans cesser d'aimer et de respecter le législateur. Les Américains ont la même opinion de la majorité. [...]

La majorité a donc aux États-Unis une immense puissance de fait et une puissance d'opinion presque aussi grande; et lorsqu'elle est une fois formée sur une question, il n'y a pour ainsi dire point d'obstacles qui puissent, je ne dirai pas arrêter, mais même retarder sa marche, et lui laisser le temps d'écouter les plaintes de ceux qu'elle écrase en passant.

Les conséquences de cet état de choses sont funestes et dangereuses pour l'avenir.

[Tocqueville (1835), Tome I, deuxième partie, chapitre 7].

L'opinione pubblica, in un contesto democratico come quello statunitense, ha già mutato forma: ha assunto le sembianze della maggioranza, di una pericolosa maggioranza che, se lasciata senza freni (che possono essere di natura storica, culturale, istituzionale, giuridica), rischia di trasformare la stessa democrazia in intollerante tirannia¹⁰³.

Problema analogo è posto da John Stuart Mill, attento lettore, tra l'altro, delle opere di Tocqueville: recensendo il volume del 1835 del pensatore francese su una rivista londinese, a Mill non sfuggì il “despotic yoke of public opinion”, per cui alcune specifiche condizioni, dettate dall'uguaglianza di status e di cultura di sfondo dei cittadini americani, costituiscono “the circumstances in which public opinion is generally so unanimous, that it has most chance to be in reality, and is sure to be in appearance, intolerant of the few who happen to dissent from it” (Mill 1835). Mill sistematizzerà ed approfondirà magistralmente questa idea nella sua opera del 1859, *On Liberty*, laddove il principio della tirannia dell'opinione pubblica è evidenziato e studiato con grande chiarezza:

There is one characteristic of the present direction of public opinion, peculiarly calculated to make it intolerant of any marked demonstration of individuality.

[John Stuart Mill (1859), chapter 2]

¹⁰³ D'altra parte è lo stesso Habermas, rileggendo la sua opera a distanza di trent'anni, che fa presente, richiamando diversi studi storici prodotti nel frattempo, che già nel XVIII secolo la stessa sfera pubblica borghese escludeva, come sfera pubblica dominante, una diversa sfera pubblica “plebea” – “l'esclusione degli strati inferiori mobilitati culturalmente e politicamente produce già una pluralizzazione della sfera pubblica nascente. Accanto a quella egemonica, e compenetrata con essa, si forma una sfera pubblica plebea” (Habermas 1990, XII) – così come una sfera pubblica propriamente femminile (marginale, dopotutto, anche a seguito delle rivoluzioni democratiche del XIX e del XX secolo).

È solo dalla libera attività umana, nelle diverse inclinazioni e opinioni dei singoli individui, lasciate libere di esprimersi e di confrontarsi, che può derivare lo sviluppo umano e materiale del mondo, dice Mill. L'unico principio in grado di giustificare una restrizione di tali libertà è quello della protezione dell'individuo e della sua sfera di attività dall'ingerenza degli altri.

The object of this Essay is to assert one very simple principle, as entitled to govern absolutely the dealings of society with the individual in the way of compulsion and control, whether the means used be physical force in the form of legal penalties, or the moral coercion of public opinion. That principle is, that the sole end for which mankind are warranted, individually or collectively, in interfering with the liberty of action of any of their number, is self-protection.

[Mill (1859), chapter 1]

Al tempo in cui Mill scrive, l'Inghilterra aveva già visto un allargamento del suffragio (il Reform Act del 1832; altre due sarebbero seguiti nei successivi venticinque anni) e sempre più la retorica democratica si affermava anche nel continente.

Il contesto già non è più, chiaramente, quello della sfera pubblica critica della società borghese del XVII e del XVIII secolo; incominciano, invece, a delinarsi all'orizzonte i caratteri della società di massa dell'epoca contemporanea, per cui anche l'opinione pubblica non può più riferirsi a quelle ristrette cerchie di intellettuali e politici che dibattono pubblicamente e razionalmente degli affari pubblici, ma tende sempre più ad adagiarsi sui contorni di una massa indistinta di uomini, entro la quale albergano le più diverse provenienze culturali, sociali, economiche e politiche, anche le più mediocri.

At present individuals are lost in the crowd. In politics it is almost a triviality to say that public opinion now rules the world. The only power deserving the name is that of masses, and of governments while they make themselves the organ of the tendencies and instincts of masses. This is as true in the moral and social relations of private life as in public transactions.

Those whose opinions go by the name of public opinion, are not always the same sort of public: in America they are the whole white population; in England, chiefly the middle class. But they are always a mass, that is to say, collective mediocrity. And what is a still greater novelty, the mass do not now take their opinions from dignitaries in Church or State, from ostensible leaders, or from books. Their thinking is done for them by men much like themselves, addressing them or speaking in their name, on the spur of the moment, through the newspapers. I am not complaining of all this. I do not assert that anything better is compatible, as a general rule, with the present low state of the human mind. But that does not hinder the government of mediocrity from being mediocre government.

[John Stuart Mill (1859), chapter 2]

Tra la metà del XIX secolo e il XX secolo, infatti, tutto cambia: “le istituzioni che avevano garantito la coesione di un pubblico in quanto entità razioinante vengono scosse violentemente” (Habermas 1962, 187); le linee tendenziali di demarcazione tra il pubblico e il privato vengono sconvolte dai processi storici legati alla società di massa. I cambiamenti

economici, sociali, politici e culturali che hanno cambiato il volto dell'Europa e degli altri paesi considerati "avanzati" costituiscono un percorso (evoluzione?) troppo complesso per essere affrontato qui con sufficiente completezza¹⁰⁴; quanto mi preme sottolineare, piuttosto, è la rottura dell'equilibrio tra pubblico e privato che si era prodotto nei due secoli precedenti.

Le stesse attività economiche, finora parte del dominio della società civile nel suo autonomo e privato dispiegarsi, con lo sviluppo del capitalismo¹⁰⁵ acquisiscono uno status pubblico che sempre più coinvolge lo Stato, come autorità di regolazione dei processi economici, e successivamente come attore diretto nell'economia con l'affermarsi dello Stato sociale (prima nell'epoca del mercantilismo alla fine del XIX secolo e dopo con l'intervento economico diretto durante il XX secolo).

A cambiare è "l'infrastruttura della sfera pubblica" (Privitera 2001, 86), segno di un nuovo contesto storico e politico. Sui nuovi giornali le discussioni politiche vere e proprie vengono relegate a spazi sempre più marginali; i nuovi attori del dibattito pubblico nel contesto di massa saranno, oltre allo Stato, i partiti e i gruppi di interesse come realtà istituzionali in cui l'individuo si perde in una massa che si limita all'affiliazione di gruppo e ad un consenso plebiscitario, nel quale il ruolo della ragione individuale è ridottissimo, se non nullo. Nicola Matteucci riferisce di come la crisi dell'opinione pubblica sia "dovuta ad altri due fattori: da un lato all'eclissi della ragione, che, per dimostrare la propria legittimità, deve dimostrare di essere utile praticamente e valorizzabile tecnicamente per il benessere, per cui essa si riduce al calcolo mercantile e non ricerca più, nel dialogo razionale, l'universalità delle opinioni; dall'altro l'industria culturale' trasforma le creazioni intellettuali in semplici merci destinate al successo e al consumo, e il desiderio della gloria viene soppiantato da quello per il denaro. L'ideale dialogo fra l'illuminista con il suo pubblico, a cui guardava Kant, non ha, così, più le condizioni per realizzarsi" (Matteucci 1990b, 639).

Nelle pagine di Habermas è chiaro l'influsso della scuola di Francoforte per quanto riguarda il ruolo manipolativo delle istituzioni dominanti rispetto alla massa, tuttavia, anche ridimensionando tale aspetto (come in effetti Habermas ha fatto a distanza di anni), resta il dato rilevante della trasformazione strutturale della sfera pubblica tra epoca moderna e contemporanea, che inequivocabilmente coinvolge la concezione dell'opinione pubblica, i processi che portano alla sua formazione e il diverso ruolo di legittimazione politica, da una parte basato su argomentazioni razionali generali e astratte (si richiama così la nostra nozione oggettiva del pubblico), e dall'altra fondato invece su interessi collettivi (in questo caso sposando la nostra nozione soggettiva sociale), soprattutto di natura economica, che cercano una rappresentazione più alta dei propri fini e una legittimazione delle proprie istanze secondo

¹⁰⁴ Per uno studio dettagliato dei processi che hanno prodotto il declino della sfera pubblica di stampo borghese vedi Habermas (1962, capp. V e VI), nonché Briggs e Burke (2000).

¹⁰⁵ Sviluppo che coinvolge la stessa dinamica alla base della produzione di libri e giornali: non si trattava più, infatti, dei meri mezzi della discussione pubblica e razionale, ma, con l'allargamento del mercato, di attività economiche finalizzate alla produzione di profitto: si amplia fino a diventare preponderante il fattore propriamente commerciale nella stessa concezione delle opere letterarie e nella conduzione dei giornali (un primo slancio in tal senso si ebbe con la *penny press* britannica degli anni Trenta del XIX secolo, e ancor più con lo *yellow journalism* americano di fine secolo).

una nuova retorica dell'interesse generale, del tutto diversa – come vedremo – rispetto a quella universalista di stampo illuminista.

Attraverso questa diversa rappresentazione pubblica sembra tornare quasi il carattere tipico della sfera pubblica rappresentativa dell'epoca medioevale, e per questo si parla di “rifeudalizzazione della sfera pubblica”. E la stessa parola ‘pubblicità’ assume un senso assai diverso da quello illuminista critico:

... la moderna *publicity* si apparenta strettamente alla feudale *publicness*. Le *public relations* non si riferiscono specificamente alla *public opinion*, ma all'*opinion* nell'accezione di *reputation*. La sfera pubblica diventa la corte, *davanti* al cui pubblico si dispiega il prestigio e non più, invece, il luogo *in* cui si manifesta la critica.

Un tempo la pubblicità dovette affermarsi contro la politica arcana dei monarchi: essa cercava di sottoporre persone e cose al pubblico dibattito e imponeva la possibilità di revisione delle decisioni politiche davanti all'istanza dell'opinione pubblica. Oggi, viceversa, la pubblicità si afferma con l'aiuto della politica arcana degli interessati: essa procaccia pubblico prestigio a una persona o a una cosa e le offre possibilità di acclamazione in un clima di opinione non-pubblica.

[Habermas (1962), pp. 231-232]

O ancora:

Mentre prima la stampa poteva soltanto mediare e rafforzare il dibattito dei privati raccolti nel pubblico, adesso, viceversa, esso è plasmato dai mass-media. Con il passaggio dal giornalismo di privati dediti all'attività di scrittore al servizio pubblico dei mass-media, la sfera della dimensione pubblica si trasforma per l'irruzione di interessi privati che in essa si rappresentano in modo privilegiato pur non essendo affatto rappresentativi, *eo ipso*, degli interessi dei privati *in quanto* pubblico.

[p.217]

L'elemento pubblico, nel contesto contemporaneo, si ritrova insomma nelle attività di *public relations* e di *public affairs* messe in campo dai diversi soggetti collettivi – Stato, partiti, gruppi di interesse, imprese – nel loro relazionarsi con un pubblico di massa che è soltanto un mero simulacro di ciò che un tempo era la pubblica opinione raziocinante, tribunale di ciò che riguardava l'interesse generale, per trasformarsi, attraverso le diverse tecniche della comunicazione e del marketing (appannaggio ormai non più soltanto delle imprese operanti sul mercato, ma anche di partiti, associazioni e gruppi di interesse vari) in uno strumento di costruzione della reputazione (*good will*) e del consenso.

Il consenso fabbricato non ha, naturalmente, molto in comune con l'opinione pubblica, con la finale unanimità di un lungo processo di reciproco chiarimento; l'«interesse generale», sulla cui base soltanto poteva verificarsi liberamente una razionale coincidenza delle opinioni pubblicamente concorrenti, si è vanificato proprio nella misura in cui le autorappresentazioni pubblicistiche di interessi privati privilegiati lo adottano ai propri fini particolari.

[...]

Publicità significava una volta la messa a nudo del potere politico in presenza del pubblico dibattito; *publicity* somma le reazioni di una benevolenza non impegnativa. La sfera pubblica borghese assume di nuovo i tratti feudali nella misura in cui è foggata dalle *public relations*: i «portatori di offerte» si esibiscono in uno sfoggio rappresentativo davanti ai clienti arrendevoli.

[Habermas (1962), pp.224-225]

È il mercato dell'influenza e del consenso. Le stesse istituzioni statali sono costrette a entrarvi, adattando il principio moderno della pubblicità (nato proprio in opposizione ad esse) al nuovo significato “pubblicitario” del termine, attraverso le prescrizioni della comunicazione pubblica, che equipara i cittadini a dei clienti/consumatori.

“La sfera pubblica, largamente privata delle sue funzioni originarie, è adesso, sotto il patronato delle amministrazioni, delle associazioni, dei partiti, inserita in altro modo nel processo di integrazione di Stato e società” (Habermas 1962, 227). Anche la stessa divisione tra Stato e società non presenta più confini netti e teoricamente ben definiti, ma sfuma tra Stato socializzato e società statalizzata. Il Parlamento, da luogo di discussione pubblica istituzionalizzata e assemblea di individui critici che potevano convincersi l'un l'altro tramite argomentazioni razionali al fine di ricercare le migliori soluzioni politiche, diventa solo una pubblica tribuna, nella quale i singoli parlamentari si rivolgono direttamente al “grande pubblico” difendendo o attaccando il governo di turno.

Nel nuovo quadro “l'area di risonanza di un ceto colto educato all'uso pubblico della ragione è compromessa; il pubblico è diviso fra minoranze di specialisti che discutono in modo non-pubblico e la grande massa dei consumatori che recepiscono pubblicamente; in tal modo va perduta la forma specifica di comunicazione di un pubblico” (Habermas 1962, 202). Il filosofo tedesco, invero, accenna anche ad una soluzione normativa che, nel nuovo contesto dello Stato sociale di massa, potrebbe ridare il più alto significato al concetto di pubblicità, allargandone le conseguenze alle altre istituzioni che contribuiscono, insieme allo Stato, a orientare il processo politico, cioè gruppi di interesse, partiti, e gli stessi media.

La sfera pubblica sequestrata dalle organizzazioni sociali, depotenziata dagli interessi privati collettivi, al di là della cooperazione alla formazione di compromessi politici, può esercitare funzioni di critica politica e di controllo soltanto nella misura in cui essa stessa è sottoposta senza riguardi alle condizioni della pubblicità (*Publizität*), cioè ridiventa dimensione pubblica in senso stretto. Nelle mutate condizioni la finalità delle esigenze classiche della pubblicità può essere salvata da un regresso restaurativo soltanto a patto che essa, integrata con esigenze non ortodosse, si allarghi a istituzioni che finora vivevano di un carattere pubblico riflesso più che esservi direttamente sottoposte: in primo luogo ai partiti, ma anche a quei mass-media aventi efficacia politica e alle associazioni pubbliche. Queste sono le istituzioni di quelle forze sociali che agiscono in relazione allo Stato, sono cioè le organizzazioni private della società che esercitano funzioni pubbliche all'interno dell'ordinamento politico.

[Habermas (1962), p. 241]¹⁰⁶

¹⁰⁶ “Per poter soddisfare a queste funzioni nel senso di una formazione democratica dell'opinione e della volontà generale esse debbono innanzitutto essere organizzate secondo il principio della sfera pubblica nella loro

Solo in questo modo il concetto illuminista di pubblicità potrebbe adattarsi al quadro sociale e politico mutato, nel quale la trama degli interessi privati e delle istanze particolari ha irretito l'equilibrio della ricerca razionale della verità che si era prodotto nel XVIII secolo.

Sono questi i lineamenti tracciati da Habermas a proposito della trasformazione della sfera pubblica e dei cambiamenti del concetto di opinione pubblica.

Proprio sui contorni di tale concetto e sul potere del pubblico, d'altronde, si staglia il dialogo teorico tra le teorie elitiste (come espresse a cavallo di XIX e XX secolo da Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto o Robert Michels) e le teorie del progressismo statunitense (a cui in modo diverso possono ricondursi i contributi di John Dewey e Walter Lippmann), circa i processi sociali e politici come determinati nel rapporto tra élite dominanti (politiche, economiche, intellettuali, etc.) e il "grande" pubblico massificato.

Chiaramente gli elementi e i fattori determinanti di questo quadro sono molteplici e complessi, così come le interazioni tra essi¹⁰⁷. Quanto qui mi interessa sottolineare, ad ogni modo, è il diverso significato del termine 'pubblico', come riferito all'opinione o ad una discussione, nei diversi contesti storici e filosofici, e nella relazione tra ciò che è pubblico e ciò che è privato. Come si può dedurre dai brani riportati e dai ragionamenti compiuti, la relazione tra dimensione pubblica e privata è una relazione che riflette fondamentali concezioni del ruolo dello Stato e della società civile, così come la portata e le modalità della ricerca della "verità" politica sono condizionate dalla concezione dell'opinione pubblica nelle diverse epoche.

Da notare è che, nel delineare i tratti di pubblico e privato, spesso e volentieri gli autori richiamati si sono riferiti anche alla nozione di 'interesse'. A quanto pare tali termini sembrano inseguirsi vicendevolmente, tanto da far pensare che il concetto di Interesse Pubblico sia intimamente legato al quadro della vicenda politica, nei modi che esploreremo nel dettaglio durante questa ricerca.

2.4. Comunità, individuo, società

Per chiarire appieno cosa si debba intendere quando utilizziamo la parola 'pubblico', ed essere pienamente consapevoli delle possibili problematicità ermeneutiche del concetto, è necessario svolgere ancora tre ordini di considerazioni: la prima riguarda la distinzione sociologica tra società e comunità, la seconda il problema ontologico e gnoseologico degli universali, la terza l'idea filosofica di ragione pubblica. Dedicherò questo e i prossimi due paragrafi proprio a queste tre importanti questioni.

Nei diversi brani richiamati finora, si sono trovati spesso dei riferimenti alla società politica e alla comunità politica; si è parlato di società civile, di comunità domestica o statale. Occorre

struttura interna e permettere istituzionalmente l'esercizio della democrazia all'interno del partito o dell'associazione – sopprimere perciò ogni ostacolo alla comunicazione e al pubblico dibattito" (*ibidem*, di seguito).

¹⁰⁷ Ad esempio, per una disamina delle diverse teorie massmediologiche che cercano di interpretare le relazioni tra sviluppo dei media nel XX secolo e comportamenti sociali e politici vedi Bentivegna (2003).

a questo punto chiarire una volta per tutte questo problema terminologico, poiché i due termini ‘società’ e ‘comunità’ non possono essere usati intercambiabilmente.

Una importante idealtipica distinzione tra i due concetti è quella di Ferdinand Tönnies (1887), il quale fa risalire le relazioni tra gli individui a due diversi tipi di volontà psicologiche: la volontà organica (*Wesenwille*) e la volontà riflessa (*Kurwille*). La prima, di carattere “naturale” (legata cioè a fattori biologici), tende a informare le relazioni di comunità (*Gemeinschaft*), mentre la seconda, di carattere “artificiale”, informa le relazioni di società (*Gesellschaft*), fatte di calcolo e di “interessi”. La comunità, per Tönnies, sarebbe insomma formata da persone unite da legami “naturalisti”, che derivano principalmente da tre elementi: la comunità di sangue (famiglia, clan), la comunità di luogo (data dalla contiguità fisica, ad esempio un villaggio rurale), la comunità spirituale (fondata sull’unanimità di “sentimenti”, ad esempio gruppi religiosi¹⁰⁸ e “nazioni”). La società, al contrario, vede il predominio delle relazioni basate su interessi individuali¹⁰⁹ e su calcoli “razionali”: l’istituto più tipico di una società è il contratto, grazie al quale si instaura una relazione “artificiale” basata su reciproci interessi. Il sociologo tedesco, tra l’altro, interpreta la stessa storia dell’Europa come un passaggio dalla prevalenza di relazioni comunitarie (nell’antichità e nel Medioevo) a quella di relazioni societarie (tipiche dell’era industriale moderna e contemporanea).

Ora, la sociologia ha abbondantemente superato l’impostazione tönniesiana, e non è necessario entrare qui nel dettaglio della questione¹¹⁰: è importante, tuttavia, cogliere la rilevanza semantica della distinzione, perché presenta notevoli conseguenze, sul piano della teoria politica, nell’individuazione della portata del “pubblico” e nella opposizione che da ultimo, ma nell’alveo di una discussione plurisecolare, si instaura tra paradigma liberale individualista e paradigma comunitarista.

In breve, si può dire che il concetto di comunità si basa su una dimensione identitaria di appartenenza (praticamente involontaria, perché vi si accede per nascita, con la parziale e significativa eccezione della comunità religiosa o “di sentimento”), mentre quello di società su una dimensione volontaria (“arbitraria”) di carattere associativo strumentale. Quale dei due concetti va quindi utilizzato a proposito dell’aggregazione politica e della definizione del pubblico?

Nella storia delle dottrine politiche, sono stati usati entrambi a seconda delle diverse concezioni della politica stessa: da una parte si trovano coloro che hanno sposato visioni basate sull’idea di razza, di nazione, di civiltà religiose, e che quindi si sono basati fortemente

¹⁰⁸ Come si intuisce l’inserimento del gruppo religioso all’interno delle relazioni comunitarie presenta notevoli problemi di interpretazione perché alquanto differente rispetto alla definizione generale di *Gemeinschaft*, sebbene proprio la “comunità di spirito” venga considerata “la forma propriamente umana e più elevata di comunità” (1887, 57-58).

¹⁰⁹ In questo caso Tönnies usa il termine ‘interesse’ nella sua accezione materiale economica.

¹¹⁰ Tra l’altro, come scrive Valentina Pazé, “l’originalità di Tönnies nel concepire l’antitesi tra due opposte modalità del vivere associato, naturale e organica la prima, artificiale e meccanica la seconda, è assai relativa. Ben prima di lui era stato Hobbes a innovare radicalmente il paradigma corrente della filosofia politica, spezzando il nesso di continuità che legava da secoli la società naturale (la famiglia) allo Stato” (2002, 9).

sul concetto di comunità¹¹¹; dall'altra, invece, vi sono coloro che hanno visto la realtà politica come la realizzazione di un contratto volontario tra individui o semplicemente come il disegno più o meno razionale di un metodo di convivenza basato sull'idea di una maggiore o minore libertà individuale.

La questione tocca il problema della definizione del pubblico perché coinvolge la stessa concezione dell'aggregazione politica e dello Stato (il pubblico, quindi, in ciò che ho chiamato le sue accezioni "soggettive", riferendomi alla collettività sociale e alle istituzioni statali).

Quando parliamo, insomma, dello Stato e dell'aggregazione politica, parliamo di una comunità o di una società?

Per fare un po' di chiarezza e rendere il ragionamento più limpido, proverei a fare una grande distinzione tra le due diverse linee filosofiche richiamate poco fa: la prima è quella che vede lo Stato e in generale l'aggregazione politica come l'estensione "naturale" (conforme, cioè, ad un supposto "ordine naturale"¹¹²) delle primarie comunità d'appartenenza, vale a dire famiglie e tribù; secondo tale linea filosofica non v'è soluzione di continuità tra la più piccola cellula comunitaria (la famiglia) e il più grande organismo statale (composto da quelle cellule) della comunità statale. Questa è la linea filosofica che, a grandi linee, può annoverare tra le sue fila Platone¹¹³, Aristotele¹¹⁴, gli scolastici, fino ad arrivare a Jean Bodin¹¹⁵.

La faccenda si complica, infatti, solo nell'epoca moderna: Aristotele non poteva neanche concepire definitivamente la dicotomia in questione perché nella realtà storica della città-stato greca la *κοινωνία πολιτική* era naturalmente una *Gemeinschaft*, e da questo deriva anche la sua definizione dell'uomo come "ζῷον πολιτικόν" (richiamata al paragrafo 2.3.1). Il

¹¹¹ Il concetto di comunità, invero, al di là di costruzioni romantiche o ideologiche, appare piuttosto debole. A meno di accettare pretenziose quanto labili equivalenze riguardanti identità statuali o religiose, o anche regionali o familiari, sembra evidente riconoscere nel comunitarismo (la visione filosofica edificata proprio sul concetto di comunità) una "concezione organicistica, premoderna e antimoderna della vita sociale", dagli "effetti deformanti e falsificanti" (Bovero 2002, VII). Sul tema vedi: Pazé (2002), che fa una completa disamina della teoria comunitarista, mettendo in luce quanto in realtà non si tratti di una teoria unica e coerente, ma più che altro di un gruppo "camaleontico: tende a sfuggire, a trasformarsi, ad assumere sembianze e funzioni diverse a seconda del contesto entro cui compare" (p. 20); Sartori (2000), che si sofferma sull'aspetto concreto dell'integrazione come concepita nella sua versione liberale o nella sua versione comunitarista-multiculturale; sull'aspetto storico della definizione dell'identità (ad esempio quella nazionale) vedi invece l'illuminante *The Invention of Tradition*, a cura di Eric Hobsbawm e Terence Ranger (1983).

¹¹² Sull'idea di natura vedi par. 3.7.

¹¹³ In verità Platone, nella *Repubblica*, traccia i lineamenti del suo Stato non a partire da singole famiglie, ma concependo la Repubblica stessa come una grande famiglia (svezzamento ed educazione dei figli stessi sono compiti sottratti ai genitori e affidati direttamente alla Repubblica; vedi Libro V, 461d-464b).

¹¹⁴ "Ogni Stato è una comunità" scrive Aristotele nel I Libro della *Politica*, usando i termini "πολις" e "κοινωνία"; vedi par. 2.4.

¹¹⁵ Il quale, proprio all'inizio del suo *Les six livres de la République*, scrive: "République est un droit gouvernement de plusieurs ménages, et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine" (1576, Premier Livre, Chapitre I), laddove per 'ménages' intende esattamente le "unità familiari".

problema poteva forse già porsi, tuttavia, per quanto riguarda la *civitas* romana, che nel periodo imperiale associava l'uniformità del sistema giuridico e delle istituzioni di governo centrali ad una infinita varietà di luoghi, costumi, lingue, culti diversi, anche se non sembrano esserci studi particolari a questo proposito.

La seconda linea filosofica, allora, è quella che sposa una visione della città politica e dello Stato non più fondata sull'unione di famiglie o tribù, ma sull'unione - o meglio, l'associazione - di singoli individui, che diventano cittadini della società politica, e non più membri di una comunità naturale.

Un passaggio filosofico fondamentale, in effetti, per la nascita del concetto stesso di società, è dato proprio dal concepimento dell'idea di individuo. Si è già parlato nei paragrafi precedenti del concetto di società civile; è con Thomas Hobbes che sia lo Stato che la società civile cambiano radicalmente fondazione, poiché il filosofo inglese pone per entrambi, per la prima volta, il fondamento dell'individuo, portatore nella sua singolarità di diritti naturali, costituendo tra l'altro una versione del giusnaturalismo assai diversa rispetto a quella antica e tomistica precedente.

La "naturalità", come attributo di ciò che viene concepito come rispondente a "un ordine naturale", si sposta dalla comunità pensata organicamente verso il piano di una legge che si applica direttamente ai singoli individui, senza alcuna mediazione. In questo senso Hobbes scrive

The right of nature, which writers commonly call *jus naturale*, is the liberty each man hath, to use his own power, as he will himself, for the preservation of his own nature [...].
[Thomas Hobbes (1651), *Leviathan, or The Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil*, chapter 14]

Each man. È questo il passaggio fondamentale. L'individuo incomincia ad essere il portatore di diritti come singolo. Da una parte, dunque, lo Stato si dà solo in quanto unione di singoli che formano il grande Leviatano; dall'altra, lo stesso Leviatano non è più un *difensor pacis* come in Marsilio da Padova, ma un *creator pacis*, secondo un ordine esclusivamente terreno e "artificiale" (Marramao 2000).

Il fondamento individualistico sarà, d'ora in poi, un riferimento costante delle principali visioni politiche moderne di stampo liberale, da Locke a Rawls passando per Kant e Popper.

Nei secoli seguenti, ad ogni modo, il termine 'comunità' continua ad essere impiegato per riferirsi alle più eterogenee realtà: comunità cittadina, comunità nazionale, comunità religiosa, comunità scientifica.

Quanto occorre, allora, mettere in evidenza è, da una parte, il fatto che il concetto di comunità presenta una notevole proteiformità, che rende euristicamente debole qualsiasi approccio fondato su di esso. Difatti, "è raro che l'idea di comunità compaia isolatamente, non accompagnata da un termine antitetico che getti luce sul suo significato. Si tratta, in effetti, di una nozione che è stata usata nell'età moderna con intenti prevalentemente polemici, il cui significato dipende in gran parte dall'identità dell'avversario contro il quale viene chiamata in campo" (Pazé 2002, 13-14).

Dall'altra, è sufficiente qui constatare il fatto che la dimensione del "pubblico", in tutte e tre le sue nozioni individuate all'inizio del capitolo, si potrà riferire, a seconda dei diversi autori, a ciò che appartiene alla realtà statale e collettiva nel loro configurarsi come espressioni societarie o comunitarie, laddove nel primo caso (società) vi sarà un'accentuazione maggiore del fondamento individuale e dell'elemento volontaristico, mentre nel secondo caso (comunità) prevarrà un'impostazione *ab imis* super-individuale e di natura organicista¹¹⁶.

Il riferimento alla comunità politica, da questo punto di vista, non chiarisce il problema, perché se anche seguissimo, ad esempio, Cassinelli quando scrive che nell'espressione 'interesse pubblico' la parola "public" means that the ethical value in the standard of the public interest applies to every member of the political community" (Cassinelli 1962, 46), non potremmo collocare con esattezza i confini di tale *political community*: si tratta della popolazione di uno Stato, di cittadini, dei residenti? Che ruolo avrebbero in tale quadro, solo per fare un esempio, immigrati e non-cittadini? Sono da considerare parte della comunità politica anche le generazioni future? Da questo punto di vista, il termine 'comunità' non fa che creare problemi e incertezze.

Nel dibattito contemporaneo, per opporsi al contrattualismo rawlsiano e alla concezione liberale di carattere universalista della società politica, il concetto di comunità ha ripreso vigore, ripescando i fili di quella linea filosofica "comunitaria" che era stata interrotta da Hobbes. Quella stessa linea filosofica, infatti, può ora riferirsi, sebbene con sfumature e presupposti diversi rispetto ai nomi evocati prima, ai filosofi dell'approccio comunitarista quali Alasdair MacIntyre, Charles Taylor o Michael Sandel. Come scrive Nadia Urbinati, questi ultimi "hanno usato il termine 'comunità' in senso alternativo a quello di 'associazione' per denotare un mondo di valori esistente indipendentemente dalla volontà e dalla scelta razionale degli individui. Le 'comunità' sono corpi di tradizioni etniche, linguistiche, religiose e culturali all'interno dei quali l'individuo è situato e acquista coscienza di sé, dei propri doveri e dei fini ai quali conformare le proprie scelte. Fuori della comunità non ci sono che individui astratti, entità impersonali dello stato di diritto, fruitori dello stato sociale e operatori del mercato" (Urbinati 1990, 144).

Quella di concepire, in definitiva, lo Stato e l'aggregazione politica in termini comunitari oppure societari è una scelta concettuale e filosofica che è presa dai diversi autori in base alla propria visione della politica, del pubblico, e che produce – come vedremo – idee dell'Interesse Pubblico assai differenti.

¹¹⁶ In realtà, una differente interpretazione generica della dicotomia è possibile, attraverso la riduzione soggettivistica di entrambe le categorie: è quanto fa Max Weber quando associa l'idea di comunità all'azione affettiva o tradizionale e quella di società all'azione razionale rispetto al valore o allo scopo, tutte e quattro, come è noto, intese in senso soggettivo dall'attore sociale. Tanto che la stessa relazione amorosa è concepita dal sociologo tedesco come una comunità. "Una relazione sociale deve essere definita 'comunità' se, e nella misura in cui la disposizione dell'agire sociale poggia – nel caso singolo o in media o nel tipo puro – su una comune appartenenza soggettivamente sentita (affettiva o tradizionale) degli individui che ad essa partecipano. Una relazione sociale deve essere definita 'associazione' se, e nella misura in cui la disposizione dell'agire sociale poggia su una identità di interessi, oppure su un legame di interessi motivato razionalmente (rispetto al valore o rispetto allo scopo)" (Weber 1922, 38).

2.5. La *quaestio de universalibus*

La stessa contrapposizione tra dimensione individuale e super-individuale anima il secondo punto che ci siamo ripromessi di chiarire, cioè il problema degli universali.

Il problema, di natura ontologica, gnoseologica e insieme politica, in breve, è il seguente: in che modo si relazionano gli enti collettivi (ad esempio, come in questo caso, lo Stato o la società), plurali nella loro stessa concezione di ciò che è l'essere comune di un insieme di singoli esseri, con le parti di quegli stessi enti? In altre parole, la società è solo la somma degli individui che ne sono parte o prescinde da essi? Lo Stato è un essere reale oppure non può andare al di là degli individui agenti nel suo nome?

Come si intuisce, anche questo è un aspetto metafisico e pre-scientifico che ha una forte incidenza sul significato da attribuire al concetto di pubblico, intimamente connesso al problema precedente. Vediamo meglio in che termini.

La *quaestio de universalibus* è al centro di molte delle *disputationes* medioevali concernenti la natura di essenze e sostanze, concetti risalenti alla stessa filosofia post-socratica di Platone e Aristotele¹¹⁷. Sul piano ontologico e metafisico, si possono contrapporre due visioni principali: quella realista (esponenti della quale nel XII secolo erano Guillaume de Champeaux o Anselmo d'Aosta), secondo cui gli universali sono vere e proprie *res* (per questo realismo), esistenti di per sé, e quella nominalista (di cui esponente celebre è considerato Jean Roscelin de Compiègne), secondo cui gli universali sono invece solo dei *nomina* (da ciò nominalismo), delle *voces*, solo metafore che – attraverso un *flatus vocis* – descrivono degli insiemi di esseri singoli, per cui solo questi ultimi sono realmente esistenti. Il problema, insomma, consiste nel comprendere se questi concetti universali siano *ante rem* (soluzione realista), cioè precedenti alla loro incarnazione concreta, *in re* (siano cioè inerenti alle cose stesse), o *post rem* (soluzione nominalista), cioè costituiscano esclusivamente delle astrazioni derivate mentalmente da oggetti concreti di conoscenza esistenti separatamente¹¹⁸. Al di là delle implicazioni teologiche che animarono nel XII secolo tale disputa¹¹⁹, quanto qui rileva maggiormente ai nostri fini sono le conseguenze di natura gnoseologica e politica della questione.

Sul piano gnoseologico (e di conseguenza epistemologico), si può fare riferimento alle rispettive posizioni dell'individualismo e dell'olismo, almeno nelle scienze sociali, per

¹¹⁷ In effetti l'origine della disputa viene fatta risalire al commento contenuto nella *Isagoge* di Porfirio alle *Categorie* di Aristotele (tradotto in latino dall'originale greco da Severino Boezio), opera nella quale il filosofo greco, allievo di Plotino, scrisse: "Intorno ai generi e alle specie non dirò qui se essi sussistano oppure siano posti soltanto nell'intelletto, né, nel caso che sussistano, se siano corporei o incorporei, se separati dalle cose sensibili o situati nelle cose stesse ed esprimenti i loro caratteri comuni (*Isagoge*, 1).

¹¹⁸ Per una trattazione sistematica e più dettagliata del dibattito intorno al problema degli universali vedi Calemi 2010.

¹¹⁹ Per cui in gioco c'era la stessa concezione della Trinità: Dio, Cristo e Spirito Santo, secondo Roscelin, erano infatti tre sostanze diverse, e non parti di un unico essere, e proprio questo causò la feroce opposizione di Anselmo d'Aosta o di Pierre Abélard, che lo accusarono di eresia, tanto che il filosofo francese fu costretto ad abiurare e le sue opere furono condannate al rogo. Per approfondire le posizioni di Roscelin vedi Kluge (1976).

contrapporre le visioni di chi afferma l'esistenza esclusiva di singoli individui e chi invece attribuisce un peso decisivo a realtà collettive super-individuali, di cui gli individui sono solo parti. A tal proposito, per quanto riguarda l'olismo, si parla anche di organicismo, riferendosi a quelle dottrine che, sulla falsariga di Menenio Agrippa e del suo apologo su patrizi e plebei paragonati a ventre e membra di un corpo umano¹²⁰, concepiscono gli universali sociali come un tutto dal quale sarebbe innaturale voler separare le parti¹²¹.

Le articolate versioni dell'una e dell'altra strada si ripercuotono profondamente sulle diverse concezioni del pubblico e specificamente dell'Interesse Pubblico sul piano politico, e trovano spesso un interessante parallelismo con la dicotomia illustrata nel paragrafo precedente tra società e comunità.

Da una parte troviamo, infatti, le dottrine politiche che usano concetti concepiti organicisticamente e olisticamente, ad esempio nella descrizione della Volontà generale rousseauviana o nella concezione del ruolo di rappresentanza dell'assemblea legislativa, che potrebbe essere considerata l'incarnazione della sovranità popolare olisticamente pensata, dall'altra, invece, si può fare riferimento alle dottrine che privilegiano il ruolo dei singoli individui, pensati come portatori di diritti antecedenti alla stessa formazione della società politica e dello Stato (è il caso del giusnaturalismo sia della versione hobbesiana sia di quella lockiana) o come irrinunciabili punti di riferimento in qualsiasi costituzione politica (come nelle diverse visioni liberali moderne e contemporanee).

Sono le diverse concezioni dell'uomo in relazione all'Umanità, del cittadino in relazione alla città politica dello Stato, del singolo individuo in relazione ai gruppi di cui partecipa, che condizionano in definitiva, come vedremo meglio nel prossimo capitolo, i modi in cui i singoli autori concepiscono la stessa idea del pubblico e dell'Interesse Pubblico.

2.6. Il concetto di ragione pubblica

Se le questioni affrontate nei due paragrafi precedenti, cioè la distinzione tra comunità e società e la questione ontologica e gnoseologica degli universali, appaiono assai utili nel fornire ulteriori categorie di analisi ad una trattazione del concetto di pubblico in quelle che ho chiamato le sue nozioni soggettive, un discorso a parte merita lo studio dell'altra nozione individuata, vale a dire quella oggettiva. Ribadisco ancora una volta che per 'oggettiva' intendo riferirmi al senso letterale del termine, cioè quello che individua i caratteri del pubblico non in un particolare soggetto (come lo Stato o una più o meno determinata collettività sociale) ma nella proprietà di un oggetto. All'inizio del capitolo ho individuato due caratteristiche principali della pubblicità nella sua nozione oggettiva, cioè la generalità e l'astrattezza. Intendo qui collegarmi a quanto detto sopra a proposito della teoria habermasiana e della discussione pubblica come processo conoscitivo tipico della sfera pubblica critica, indagando uno dei concetti chiave rispetto ad entrambi questi aspetti (nozione oggettiva e sfera pubblica critica), cioè l'idea di ragione pubblica.

¹²⁰ L'apologo è raccontato da Tito Livio nel II libro (paragrafo 33) della sua *Ab Urbe Condita*.

¹²¹ Vedi sul punto l'interessante disputa sul metodo nelle scienze sociali contenuta in Antiseri e Pellicani (1992).

Il concetto di ragione pubblica è un tassello fondamentale di diverse concezioni politiche, soprattutto di stampo liberale neocontrattualista. Esso trova le sue radici nel brano – già citato nel paragrafo 2.3.3 – del saggio *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?* di Kant, nel quale il filosofo tedesco “affaccia una distinzione tra uso pubblico e uso privato della ragione, che appare singolarmente controintuitiva” (Mancina 2008, 35), in quanto l’uso pubblico è attribuito allo studioso chiuso nel suo studio, mentre quello privato, ad esempio, ad un funzionario statale. Tale controintuitiva attribuzione, a ben vedere, si basa sul fatto che l’uso pubblico si riferisce ad una ragione universale, propria della filosofia e della scienza, mentre l’uso privato si riferisce ad una ragione pratica particolare, applicata ad un caso concreto ben più limitato. “Il filosofo nella sua biblioteca, proprio perché pratica la ragione universale, non è un privato per Kant, e non è un uomo isolato, fuori da relazioni con gli altri uomini; da parte sua l’uomo che ricopre una funzione civile non è il funzionario hegeliano, impiegato dell’universale, ma il membro di una comunità determinata [...], l’uso pubblico è quello che si fa della ragione davanti al mondo, l’uso privato è quello che si fa nell’ambito di una sfera limitata. Il carattere pubblico (*Öffentlichkeit*) non è legato, come in Hegel, all’appartenenza ad un sistema istituzionale statale, ma all’esistenza di un pubblico (*Publikum*) e quindi alla pubblicità (*Publizität*). Per questo l’uso pubblico della ragione dev’essere libero, mentre quello privato può essere limitato” (Mancina 2008, 36-37).

Tale distinzione ci permette già, allora, di illuminare maggiormente il perché di una nozione oggettiva del pubblico diversa da quelle soggettive statale e sociale. Quando parliamo del pubblico in senso oggettivo, come nel caso della ragione pubblica kantiana, non ci riferiamo allo Stato o ad una collettività particolare, perché anche tale collettività (che la si veda come una società o come una comunità) “costituisce sempre una riunione domestica, per grande che sia” (Kant 1784, 145); facciamo piuttosto un riferimento astratto ad una dimensione universale. La stessa dimensione universale è pensata ancora da Kant quando si tratta di trovare un criterio giustificativo della scelta morale, che inevitabilmente, per il filosofo tedesco, deve basarsi sull’elemento della pubblicità.

Il criterio morale (o “test”) della universalizzabilità di Kant, infatti, si riferisce al metodo attraverso cui è possibile fondare una “scienza pratica” (cioè una morale) che abbia un valore oggettivo oltre che soggettivo, attraverso il seguente principio supremo della morale (o imperativo categorico):

L’imperativo categorico, che stabilisce soltanto in generale che cosa sia l’obbligazione, è: agisci secondo una massima che possa valere nello stesso tempo come una legge universale. Così tu devi prima di tutto considerare le tue azioni nel loro principio soggettivo; ma che esso abbia anche valore oggettivo riconoscerai da ciò che, sottomettendolo alla prova della tua ragione, cioè considerando te stesso come legislatore universale, esso si possa rivelare come un principio di legislazione universale.

[Kant (1797), *Die Metaphysik der Sitten. Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*, p. 401]

La ragione pubblica, usata nella dimensione universale, assume insomma un’importanza fondamentale anche sul piano pratico e morale, oltre che teoretico.

Questo tipo di ragione pubblica è un concetto tipico e caratteristico dell'età illuministica, età carica di entusiasmo e di spregiudicatezza per quanto riguarda l'abbattimento delle barriere, siano esse di tipo territoriale (Kant 1795) o di tipo sociale (si pensi a quanto scritto sopra a proposito dei nuovi contesti "interclassisti" delle società linguistiche e letterarie e dei luoghi di ritrovo caratteristici della sfera pubblica critica).

Proprio questo spirito, tra l'altro, è quello che connota l'ideale quadro habermasiano della sfera pubblica borghese, perché è solo la ragione pubblica che può funzionare come leva di legittimazione e di giustificazione davanti alla critica dell'opinione pubblica (nella sua configurazione, appunto, critica).

La generalità e l'astrattezza sono, in conseguenza, gli attributi necessari di ogni legislazione correttamente intesa che pretenda di rifarsi al piano della giustizia.

Già Locke, nei suoi *Two Treatises of Government*, stabiliva tale linea normativa:

And so whoever has the legislative or supreme power of any common-wealth, is bound to govern by established *standing laws*, promulgated and known to the people, and not by extemporary decrees.

[John Locke (1689), chapter IX, par. 131]

E lo stesso Montesquieu, parlando del carattere più o meno generale delle leggi, definiva la legislazione che avanza per decreti e provvedimenti di respiro "limitato" una "mauvaise manière de donner des lois" (Montesquieu 1748, Livre 29ème, Chapitre 17). È attraverso tale principio che, a ben vedere, insieme alla stessa concezione dello Stato, del ruolo del sovrano e dell'idea di Stato di diritto¹²² sempre più forte contro l'assolutismo, cambia il principio fondamentale alla base dell'attività legislativa e della stessa sovranità: in questo modo, rovesciando l'affermazione hobbesiana, *veritas non auctoritas facit legem*. "Alla «legge», quintessenza delle norme generali, astratte e permanenti, alla cui esecuzione pura e semplice va degradato il potere, è immanente una razionalità in cui convergono giustizia e equità. Storicamente la pretesa polemica di questo genere di razionalità contro la prassi degli *arcana imperii* si è sviluppata in connessione con il pubblico dibattito dei privati. Come gli *arcana* servono al mantenimento di un potere fondato sulla *voluntas*, così la pubblicità deve servire all'instaurazione di una legislazione fondata sulla *ratio*" (Habermas 1962, 63).

Se l'idea della ragione, come criterio dalle aspirazioni naturalmente universalistiche, è ben comprensibile all'interno del quadro settecentesco dell'Illuminismo e delle rivoluzioni liberali, in che modo è possibile specificare l'idea del pubblico associata a tale ragione?

Assai chiaro, su questo punto, è John Rawls, che nella VI lezione di *Political Liberalism* specifica:

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

¹²² Sul quale vedi Piana (2010).

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 subject 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, and conducted open to view on that basis.

[Rawls (1993), *Political liberalism*, p. 213]

Subito dopo questo passo Rawls si preoccupa di specificare che tale idea di ragione pubblica costituisce una “ideal conception of citizenship for a constitutional democratic regime”, che “presents how things might be, taking people as a just and well-ordered society would encourage them to be. It describes what is possible and can be, yet may never be, though no less fundamental for that” (1993, *ibidem*). Il filosofo americano, infatti, è consapevole delle possibili ambiguità illiberali dell’idea della ragione pubblica, quali ad esempio sono a fondamento dell’idea rousseauviana di ragione e di volontà generale¹²³.

È solo la ragione, dunque, pubblica nei tre diversi modi specificati da Rawls, che dovrebbe guidare, l’attività legislativa¹²⁴. In verità, su questo punto, Rawls e Habermas usano in modo alquanto differente l’idea di ragione pubblica all’interno delle rispettive concezioni. Se, come vedremo meglio nel prossimo capitolo, per Habermas la ragione pubblica costituisce l’elemento chiave della sfera pubblica critica, come tale aperto praticamente a tutte le questioni politiche – “un’area molto vasta alla quale appartiene tutto il dibattito e la circolazione delle idee che avviene in una società” (Mancina 2008, 54) – per Rawls la ragione pubblica si limita alla definizione di una concezione politica della giustizia, come tale rilevante sul piano costituzionale della *basic structure* della società, ma non su quello della legislazione ordinaria quotidiana.

Su un punto, tuttavia, Habermas e Rawls manifestano la loro comune ascendenza kantiana: si tratta della condizione di chi fa effettivamente uso della ragione pubblica per affrontare le diverse questioni politiche (che si tratti di legislazione ordinaria o di rango costituzionale), vale a dire *uomini liberi ed eguali*. Habermas individua l’affermarsi storico del principio di eguaglianza, che sarà uno dei capisaldi del pensiero democratico illuminista, nella dimensione della sfera pubblica letteraria (di cui si è già detto), perché in tale sfera “in quanto pubblico, essi sono già sottoposti a quella legge non formulata che codifica la parità degli uomini colti, legge la cui astratta universalità è sola a garantire che gli individui sussunti in modo parimenti astratto sotto di essa come ‘puri e semplici uomini’ vengano liberati nella loro soggettività proprio per tale via [...]: il dibattito pubblico del pubblico borghese si compie, in linea di massima, prescindendo da tutti i ranghi sociali e politici precostituiti, [...] ciò che in tali condizioni risulta dal pubblico dibattito, richiede raziocinio; secondo tale idea, un’opinione pubblica nata dalla forza dell’argomento migliore aspira a quella razionalità moralisticamente

¹²³ Vedi ad esempio Rousseau (1762, Livre II, chapitre 7).

¹²⁴ In realtà non si tratta solo della decisione legislativa, ma di quella politica in senso ampio, comprendente quindi le decisioni amministrative e giudiziarie; su quest’ultimo aspetto vedi Waldron 2007. Sul piano internazionale vedi invece Brown 2010.

preziosa che cerca di far coincidere giustizia e equità. L'opinione pubblica deve corrispondere alla 'natura della cosa'" (Habermas 1962, 64).

L'eguaglianza alla base dell'idea di ragione pubblica si traduce, sul piano legislativo, nella generalità e astrattezza della legge¹²⁵. Con il passaggio dallo Stato liberale della società borghese settecentesca allo Stato sociale novecentesco, tuttavia, queste caratteristiche della legge si perdono. "Dal momento che la separazione di Stato e società viene superata e lo Stato assistenziale, distributivo e amministratore, interviene nell'ordine sociale, la generalità della norma non si conserva più interamente come principio. Gli stati di fatto richiedenti normazione sono adesso anche stati di fatto sociali in senso più stretto, quindi concreti, cioè legati a determinati gruppi di persone e a situazioni variabili. Le leggi, anche laddove non si presentino espressamente come decreti – come norme non generali –, assumono però spesso in queste circostanze il carattere di dettagliate disposizioni amministrative; la differenza fra legge e decreto si attenua" (Habermas 1962, 206). Non è difficile essere d'accordo con Habermas sulla perdita di generalità della legge, anche analizzando le pratiche legislative di ogni giorno.

2.7. La strada universalista

Una volta esplorati i percorsi storici del concetto di 'pubblico' nelle teorizzazioni e nelle dottrine riguardanti l'evoluzione di pubblico e privato, del rapporto tra potere politico e sfera autonoma della società civile, del ruolo della pubblicità e della ragione pubblica come condizioni del dibattito filosofico e del processo politico, possiamo cercare il senso più appropriato da attribuire al termine 'pubblico' nell'espressione 'Interesse Pubblico'.

A questo punto, delle tre nozioni di pubblico individuate all'inizio del capitolo (A: soggettiva nel senso di Stato; B: soggettiva nel senso di collettività sociale; C: oggettiva come proprietà) da guardare con maggiore attenzione sembrano essere proprio la seconda (soggettiva nel senso collettivo-sociale) e la terza (oggettiva come proprietà); proprio queste, infatti, come si vedrà nel prossimo capitolo, appaiono fondamentali per comprendere le diverse concezioni dell'Interesse Pubblico. Sul piano filosofico, è certamente la terza quella

¹²⁵ È sempre Habermas, in una nota, a chiarire maggiormente cosa si debba intendere quando si fa riferimento alla generalità della legge. "La 'generalità' della norma, nel significato del concetto borghese di legge, non è già soddisfatta dal criterio *formale* dell'universalità; questo significato è soddisfatto soltanto se la formulazione generale che esclude dispense e privilegi non è indirizzata anche di fatto a nessun gruppo determinato all'interno della società entro rapporti sociali dati. L'efficacia giuridica della legge generale secondo criteri *materiali* non può essere selettiva; deve essere 'elementare' o 'di principio' e riferirsi alle basi dell'ordine sociale complessivo, perciò al possibile ambito di *tutti* i membri della società. Le norme giuridiche che regolano non solo i principi della convivenza sociale in generale, ma concrete situazioni nel quadro dell'ordinamento complessivo, si chiamano 'specifiche' per differenziarle da quelle generali, sebbene siano concepite come universali nella loro formulazione. Soltanto nella fase liberale del capitalismo la società civile borghese era tanto 'separata' dallo Stato, come sfera privata autonoma, che tendenzialmente la legislazione si limitava a un sistema di norme generali, e soltanto in questa fase la universalità della formulazione doveva implicare anche la generalità dell'effetto giuridico effettivo" (Habermas 1962, 206, nota).

che pone i maggiori problemi teoretici, eppure è proprio quella che appare anche più promettente.

Infatti, si può dire che sia la prima nozione che la seconda (cioè quelle soggettive, statuale e sociale) assumono un carattere relativo e contestuale, sono intrinsecamente condizionate cioè dalla diversità dei tempi e dei luoghi per quanto riguarda ciò che rientra nella sfera dello Stato (o delle autorità politiche in generale) o ciò che invece si trova nel dominio collettivo della società. Si è visto come dal periodo medioevale a quello moderno sia la stessa concezione della sfera pubblica a trasformarsi: da rappresentativa (feudale) essa diventa l'ambito, radicato nella società civile, di discussione critica delle questioni pubbliche stesse, in una dinamica tendenzialmente contrappositiva tra società civile (almeno nella sua componente borghese) come soggetto autonomo e potere politico assoluto. Dalla fine del XVIII secolo in poi, invece, i caratteri del politico e del pubblico vengono nuovamente trasformati in virtù del processo di evoluzione democratica, dell'allargamento del suffragio e dello sviluppo dei mezzi di comunicazione di massa, arrivando al XX secolo, in cui si intrecciano sempre più – sovrapponendosi come mai nel passato – l'apparato dello Stato (divenuto Stato sociale) e la società civile di massa, rappresentata da partiti¹²⁶ e gruppi di interesse, con l'apporto più o meno fondamentale dei mass-media giunti a pieno sviluppo. Nel nuovo contesto, da una parte l'opinione pubblica non è più l'incorruttibile tribunale della ragione dell'epoca illuministica, ma rappresenta (nel senso più della rappresentazione che della rappresentanza) la dimensione di un consenso di tipo plebiscitario ricercato dai diversi attori dell'arena politica e mediale; dall'altra la razionalità come proprietà tipica della ricerca filosofica e scientifica e specificamente la ragione pubblica per quanto riguarda la formazione dell'atto pubblico per eccellenza, cioè la legge, sembra perdersi tra gli infiniti rivoli delle dinamiche di gruppo della nuova società civile sempre più compenetrata allo Stato.

Per tutte queste ragioni è possibile parlare del pubblico come “uno spazio a geometria variabile”, perché sia nella sua nozione soggettiva statuale-istituzionale, sia nella sua nozione soggettiva collettiva-sociale, esso traccia i confini labili e cangianti di ciò che riguarda la collettività (più o meno estesa) di riferimento e ciò che invece rientra nella sfera del privato.

Come si intuisce, tali confini risentono pesantemente della cultura di sfondo, delle concezioni politiche, etiche, religiose e della *Weltanschauung* propria dei diversi contesti in cui si tratti di individuare con precisione i confini di ciò che ha rilevanza pubblica.

La coscienza religiosa, solo per fare un esempio – ne abbiamo parlato a proposito della libertà degli antichi – assume rilevanza pubblica nell'Atene del V secolo a.C., oppure nella Ginevra di Calvino; appartiene invece al dominio del privato laddove dei diritti positivi sanciscano l'invulnerabilità della libertà di culto, oppure dove semplicemente vigga un regime di relativista o liberale tolleranza.

In effetti, come chi abbia un minimo di dimestichezza con la pratica giurisprudenziale potrebbe confermare, non è possibile essere manichei o categorici neanche nell'applicazione

¹²⁶ A proposito dei partiti si è giunti perfino a parlare di partiti-cartello come soggetti politici non più concepiti come associazioni private diffuse nella società ma radicati, invece, nelle pieghe stesse dello Stato (vedi Katz e Mair 1995).

delle categorie di pubblico e privato che fa il diritto positivo¹²⁷, figuriamoci a voler trovare definizioni (di pubblico e privato in questo caso) stabili a prescindere dalla relatività dei contesti.

Anche per questo abbiamo, nel primo capitolo, affermato la natura particolare (e non generale) del concetto di interesse nazionale, vista la inevitabile caratterizzazione particolaristica e contingente di una “comunità” nazionale.

Il concetto di pubblico, in definitiva, risulta pesantemente condizionato dalle concezioni propriamente politiche che uno Stato, una società o una determinata collettività adottano: in tal senso si comprende la citazione di Dewey posta all’inizio del capitolo, che definisce il *public* come un *political state*: è la stessa forma della convivenza umana in un particolare quadro politico (riguardante la configurazione della città come dominio della politica) che traccia i lineamenti di ciò che può dirsi pubblico.

Se, dunque, non è possibile individuare limiti certi e definizioni nette a proposito di ciò che è pubblico perché espressione dell’autorità politica-statale, e neanche di ciò che è pubblico in quanto appartenente alla sfera della collettività o di determinati gruppi sociali, non resta che provare a percorrere la terza via: quella della definizione oggettiva, che individua nel pubblico una dimensione caratterizzata dalla generalità e dall’astrattezza come proprietà, filosoficamente valida al di là dei molteplici contesti di applicazione.

Nel capitolo tale nozione è affiorata diverse volte: nel brano di George Cornwall Lewis, in cui il politico britannico fa riferimento alla pubblicità di un luogo pubblico come luogo a cui chiunque, in astratto, potrebbe accedere, o alla pubblicazione di un libro, per cui un testo diventa disponibile in generale (potremmo dire, con Popper, che entra nel mondo 3, abbandonando il mondo 2 dell’autore¹²⁸); nel brano di Kant sull’illuminismo, in cui il filosofo tedesco evidenzia il carattere pubblico della relazione tra un filosofo e i suoi lettori; e, infine, nella descrizione che Habermas fa – a livello ideale – della sfera pubblica critica, nella quale è la discussione razionale tra eguali a proposito di affari di interesse generale a risultare propriamente pubblica (la stessa discussione tra eguali individuata da Rawls nella definizione della concezione politica della giustizia).

Ma è, come vedremo meglio nel prossimo capitolo, la definizione di un quadro politico di riferimento che prescinda dai singoli contesti la vera sfida che la nozione oggettiva del pubblico deve affrontare. Solo laddove tale nozione del pubblico possa ricongiungersi, così come le altre due nozioni, ad un disegno politico, sarà possibile comprendere fino in fondo l’importanza del pubblico in un senso non particolaristico. La nozione oggettiva, infatti, è l’unica che potrebbe idealmente essere in grado di superare il problema della soggettività (che è una componente importante, come si è visto, anche nella determinazione del concetto di interesse) per solcare il più arduo – ma anche più promettente – piano della transoggettività,

¹²⁷ Penso, ad esempio, ad una delle funzioni considerate tradizionalmente come eminentemente appartenenti alla sfera privata e familiare, quale l’educazione dei figli. Con la crescita dello Stato sociale tale funzione inizia ad essere considerata un diritto e un dovere nei confronti dello Stato, diventa cioè una questione pubblica. Anche al di là dell’istruzione obbligatoria, si pensi ancora ai casi in cui la stessa patria potestà dei genitori è messa in discussione, per motivi di *interesse pubblico*.

¹²⁸ Vedi Popper 1978.

conferendo ad una concezione politica (nel senso specificato, ad esempio, in Cohen 2009) una proiezione di respiro universalista, che possa cioè cercare una giustificazione non all'interno di visioni particolaristiche della politica, ma piuttosto possa vantare – segnando una differenza ontologica di portata immane – una generale giustificabilità verso l'Altro.

Tale è l'aspirazione espressa dal filone di ricerca su una concezione universale della giustizia, che riesca a coniugare un ideale politico di convivenza, di eguaglianza e di libertà, alle più spinose questioni dell'identità e della storia (su questo vedi Maffettone 2002 e 2006). A ben vedere, in effetti, solo la nozione oggettiva potrebbe essere in grado di superare le difficoltà e le obiezioni derivanti invece dalle altre due nozioni del pubblico. L'obiettivo è, in definitiva, la riconciliazione delle dimensioni del pubblico e del politico su una scala che prescindenda da contesti particolaristici, identità comprensive, supposte tradizioni, e che invece disegni e ponga le basi per la costruzione di una convivenza (in quanto tale politica) necessariamente globale.

Essere in grado di superare filosoficamente le difficoltà teoretiche e di sviluppare un modello che porti il pubblico verso il politico nella reciproca relazione tesa all'universale è l'unico modo, probabilmente, di superare anche la dicotomia, analizzata sopra, tra società e comunità, perché v'è un'unica comunità che realmente non può essere definita artificiale, inventata o surrettizia: è la comunità umana. E visto che sia i processi economici, sia quelli culturali e sociali non sono ormai necessariamente che pensabili in termini globali, non resta che provare la strada universalista anche sul piano della riflessione politica.

Dopotutto, come si domanda Dahl, “looking back a century hence, will observers view democracy in the national state rather as we view democracy in the city-state - as desirable in its time, perhaps, but rendered hopelessly obsolete by an inevitable shift to units governing on a transnational scale?” (Dahl 1999, 5).

Questa è la vera sfida che la teoria politica deve affrontare, nel concepire in modo utile e ambizioso il concetto di Interesse Pubblico.

Capitolo 3.

CONCETTO E CONCEZIONI DI INTERESSE PUBBLICO

Non quando la verità è sporca, ma quando è poco profonda, colui che attende alla conoscenza entra malvolentieri nelle sue acque.

(Friedrich W. Nietzsche, *Also sprach Zarathustra*)¹²⁹

3.1. Il concetto di Interesse Pubblico e il caos teoretico

Nei primi due capitoli abbiamo tentato un'analisi semantica e storica dei due termini 'interesse' e 'pubblico', come si è visto entrambi forieri di notevoli ambiguità e problemi teoretici.

Per quanto riguarda l'interesse, abbiamo evidenziato la presenza di alcune dicotomie semantiche che articolano il significato della parola:

1. danno / vantaggio;
2. interesse oggettivamente dato / soggettivamente inteso;
3. materialità / immaterialità (collegata a questa è anche la dicotomia economicamente quantificabile / non quantificabile);
4. piano individuale / collettivo.

Abbiamo, quindi, provato a definire l'interesse come *la propensione (individuale o collettiva) a perseguire il proprio utile, materiale o immateriale, oggettivamente definito o soggettivamente inteso*, notando peraltro che il termine 'utile' può essere qui considerato un sinonimo di 'bene', 'vantaggio', 'beneficio', 'tornaconto'. La scelta di un termine o dell'altro può solo portare a connotazioni diverse in merito alle dicotomie su indicate – ad esempio 'tornaconto' suggerisce maggiormente elementi di materialità, mentre 'bene' assume una valenza morale che si presta ad estensioni di oggettivazione a livello collettivo – ma in tutti i casi non si sfugge alla necessità di un *quid* di insondabile e indefinito, soprattutto laddove si percorra la strada dell'interesse soggettivamente inteso.

Il rischio che si è paventato, a proposito dell'idea di interesse, è quello di attribuire al concetto un valore olistico di spiegazione dell'azione umana (lo stesso rischio che alcuni rimproverano

¹²⁹ La citazione è tratta dalla Parte Prima (traduzione utilizzata dall'edizione italiana, *Così parlò Zarathustra*, Newton Compton, Roma 1996, p. 59).

all'idea di razionalità¹³⁰ nella prasseologia di Ludwig von Mises), per cui qualsiasi azione sarebbe – *ex definitione* – spiegabile attraverso il ricorso all'interesse (tanto da affermare, come fa François de La Rochefoucauld nella citazione posta all'inizio del primo capitolo, che l'interesse può spiegare anche l'azione del disinteressato), in questo modo annullando in un certo senso la valenza euristica del concetto stesso¹³¹.

Anche qualora si restringesse la portata semantica del concetto di interesse, ad ogni modo, la questione si complica nuovamente laddove si associa l'interesse al concetto di pubblico.

Nel secondo capitolo si è tentato, infatti, di ripercorrere la storia del significato e delle valenze che la parola 'pubblico' ha assunto nelle diverse epoche, secondo strade semantiche a volte confuse e sovrapposte, individuando inizialmente tre diverse nozioni teoriche del pubblico, cioè:

1. nozione soggettiva: (A) lo Stato e ciò che riguarda le istituzioni statali
(B) una collettività determinata
2. nozione oggettiva: (C) generalità e astrattezza come proprietà.

Inoltre, è sullo sfondo emersa una certa linea evolutiva nell'interpretazione storica della categoria del pubblico: nell'antichità e nel periodo medioevale, infatti, tale categoria appare legata a ciò che è comune tra gli uomini (nelle città-stato greche si tratta anche dello stesso Stato); con l'avvento della modernità emerge la figura di uno Stato concepito separatamente rispetto ad una società civile autonoma; nel periodo illuministico il pubblico si coniuga con l'idea di ragione e pubblico diventa il dibattito intorno alle materie di interesse generale (si tratta della sfera pubblica critica habermasiana, caratterizzata tuttavia ancora da un ancoraggio sociale piuttosto ristretto, perché appannaggio del ceto più colto); infine, si giunge al pubblico di massa in virtù della grande trasformazione che ha visto molti Stati diventare democrazie sociali di massa, secondo una nuova dinamica relazionale tra il pubblico inteso come soggetto statale e il pubblico come grande massa dei cittadini, con l'intermediazione di soggetti collettivi di rilevanza, appunto, pubblica (partiti, sindacati, associazioni, etc.).

Come si intuisce, allora, coniugare i diversi significati e le diverse connotazioni dei due concetti di interesse e di pubblico appare un'operazione concettuale assai complessa e problematica, forse già destinata *ab imis* ad una necessaria impasse. Per questo la maggior

¹³⁰ Per un'analisi del rapporto tra razionalità, interesse e morale vedi Overvold (1984), nonché l'antologia sul *Self-interest* curata da Paul, Miller e Paul (1997).

¹³¹ In effetti tutt'altro che chiaro è ancora il rapporto tra il concetto di interesse e quelli di razionalità e irrazionalità: "dal punto di vista delle scienze storico-sociali, è stato proprio Max Weber a osservare in qual modo persino un atto o un atteggiamento del tutto disinteressato possa essere motivato *a posteriori* da una costellazione 'oggettiva' di interessi. È il caso di quella che il grande sociologo tedesco ha chiamato la 'razionalità normale', oggettivamente riscontrabile nel comportamento, la quale può risultare storicamente legata a motivazioni del tutto irrazionali", e ancora "la 'storia segreta' delle motivazioni non economiche dell'interesse individuale continua a custodire gelosamente i suoi misteri e a presentare una conturbante opacità" (Ornaghi e Cotellessa 2000, 102 e 103). Vedi anche quanto afferma Albert O. Hirschman nel suo saggio *The passions and the interests* (1977).

parte degli studiosi che hanno iniziato, intorno alla metà del secolo scorso, ad occuparsi del concetto di Interesse Pubblico non ha potuto che constatare in questo campo una ambiguità estrema, quando non addirittura la sovranità assoluta del caos (Sorauf 1957, 617-618; Schubert 1962, 172).

Nondimeno, l'idea di Interesse Pubblico appare fin dall'antichità assai frequentemente negli scritti degli autori più diversi. Pochi, tuttavia, si sono preoccupati – almeno fino al XX secolo – di tentare di specificare cosa doveva intendersi con tale espressione esplicitandone il senso più profondo e meno vago (a meno di considerare equivalenti l'Interesse Pubblico e l'interesse nazionale, equivalenza già rigettata nel primo capitolo), lasciando così mano libera alle interpretazioni più diverse, e contribuendo a intorbidire ulteriormente le acque già poco cristalline che caratterizzano, parafrasando Nietzsche, un fiume dai mille affluenti.

In effetti, è possibile registrare delle tendenze ermeneutiche caratteristiche di diverse prospettive disciplinari, per cui vari teorici dell'economia, del diritto, della filosofia morale o della scienza politica hanno – ribadisco, tendenzialmente – usato il concetto di Interesse Pubblico coniugandolo naturalmente secondo il proprio punto di vista teoretico. Questa tendenza, su cui tornerò approfonditamente più avanti, ha determinato quella situazione di “disorder, if not virtual chaos” (per usare le parole di Frank J. Sorauf) che ha finora complicato la vita a chiunque si sia avvicinato a questo argomento.

3.2. Problema linguistico, filosofico o empirico? Alcune questioni di metodo

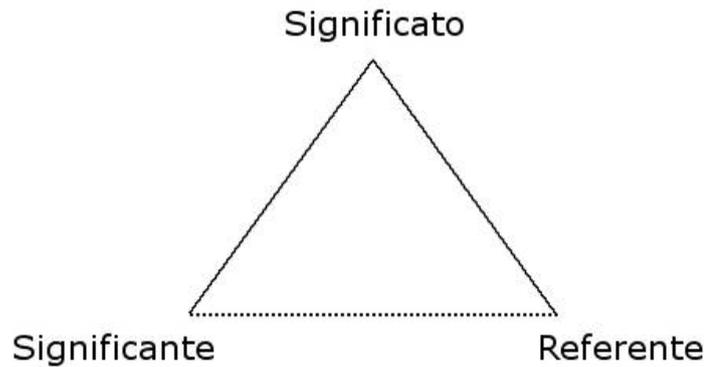
Ora, per iniziare a mettere ordine sul tema, appare opportuno soffermarsi, prima che sulle soluzioni al problema, sui termini del problema stesso, cercando di inquadrarlo nel modo giusto.

Nella domanda “Che cos'è l'Interesse Pubblico?”, ci si riferisce al lessema verbale, cioè all'espressione linguistica, oppure al concetto? O si sta cercando forse la risposta a un problema di operazionalizzazione, cioè di individuazione di referenti empirici precisi?

Si tratta, insomma, di un problema propriamente linguistico e semantico, di un autentico problema filosofico, o di un problema metodologico?

Come spiega Alberto Marradi in un esteso saggio del 1994 che affronta ataviche questioni gnoseologiche e metodologiche, è possibile dividere gli “elementi della conoscenza in tre sfere, o mondi [...]: sfera degli oggetti, del pensiero e del linguaggio” (1994, 137)¹³². Quando intendiamo riferirci a oggetti della realtà possiamo allora distinguere il referente empirico (oggetto) a cui vogliamo riferirci, la parola (il segno linguistico, cioè il significante) che si riferisce a quel referente empirico, e il concetto (cioè l'idea, l'elemento del pensiero, il significato) che nella nostra mente lega i primi due tra loro in un processo di significazione. I semiologi sono soliti rappresentare la relazione di senso tra queste tre sfere come gli angoli di un triangolo, chiamato appunto triangolo semiotico.

¹³² Sul tema vedi Ogden e Richards (1923) e Popper (1972 e 1978).



Spesso una notevole confusione deriva proprio da indebite sovrapposizioni tra queste tre sfere. In quale parte del triangolo si colloca chi si chiede che cosa sia l'Interesse Pubblico?

Prima di rispondere è necessario sottolineare che, pur rispettando il triangolo semiotico, usare l'espressione 'Interesse Pubblico' non solleva gli stessi problemi che l'usare la parola 'gatto' (ammesso che 'gatto' ponga problemi minori), poiché l'Interesse Pubblico, come è intuibile, non potrà essere empirico allo stesso modo. "Il difficile rapporto tra termine, significato e referente costituisce il cuore della concettualizzazione, cioè della formazione dei concetti empirici. [...] I problemi di difficile soluzione non riguardano tanto i concetti empirici in senso stretto [...] quanto quelli normativi, di cui vogliamo rilevare l'esistenza, anche parziale, sul piano empirico. Questi concetti rinviano a ideali, a valori, e per essi non basta il riferimento a indicatori e buoni referenti empirici, ma occorrono anche costruzioni concettuali articolate in grado di rilevare il diverso grado di presenza di un certo aspetto. Si può sottolineare a proposito come numerosi concetti di grande importanza per le scienze sociali rinvino a ideali. Alcuni, poi, hanno una doppia valenza: empirica e ideale; e questa doppia valenza va conservata [...]. Ad esempio, il concetto di democrazia è uno di questi termini 'doppi'" (Morlino 2005, 64-65). Anche l'Interesse Pubblico, come la democrazia, è un concetto che può assumere una valenza sia empirica che normativa¹³³; si tratta inoltre, di un'idea dall'elevata complessità (poiché di per sé composta da idee di minore complessità, ma non per questo come si è visto più lineari, quelle dell'interesse e del pubblico), e anche questo contribuisce a creare confusione.

Per rispondere alla domanda posta sopra, dunque, si può affermare che tutti e tre gli angoli del triangolo semiotico sono stati, nella storia dell'idea dell'Interesse Pubblico, esplorati e saggiati dai diversi studiosi e dalle varie discipline.

La strada delle tre che percorrerò qui, tuttavia, sarà solo una: quella del concetto, ovvero dell'analisi filosofica dei significati possibili, anche perché le due alternative non mi sembrano altrettanto convincenti per le ragioni che seguono.

¹³³ E analoghi ragionamenti, per di più, potrebbero essere svolti anche per i protagonisti dei due capitoli precedenti, 'interesse' e 'pubblico'.

L'alternativa linguistica (il significante)

Per lunghi anni una corrente della filosofia del linguaggio ha ritenuto che tutta la filosofia si potesse risolvere nell'analisi del linguaggio. Esemplificativi di tale approccio possono essere questi passi del *Tractatus logico-philosophicus* di Ludwig J. J. Wittgenstein (1922), fortemente condizionati dall'influsso neopositivistico del Wiener Kreis di Moritz Schlick e Rudolf Carnap:

4.003. La maggior parte delle proposizioni e delle questioni, che sono state scritte in materia di filosofia, non sono false, ma insensate. A questioni di questo genere perciò non possiamo affatto rispondere, ma soltanto stabilire la loro insensatezza. La maggior parte delle questioni e proposizioni dei filosofi derivano dal fatto che non comprendiamo la logica del nostro linguaggio. [...] E non c'è da meravigliarsi che i più profondi problemi non siano propriamente dei problemi.

4.0031. Tutta la filosofia è «critica del linguaggio» [...].

4.112. Fine della filosofia è la chiarificazione logica del pensiero. La filosofia non è dottrina, ma attività. Un'opera filosofica consiste essenzialmente in elucidazioni. Frutto della filosofia non sono delle «proposizioni filosofiche», bensì il chiarificarsi delle proposizioni. La filosofia deve render chiare e delimitate con precisione le idee che altrimenti sarebbero, per così dire, torbide e confuse.

7. Di ciò di cui non si può parlare si deve tacere.

[Ludwig J. J. Wittgenstein (1922)¹³⁴]

Volendo applicare tale approccio al nostro problema, potremmo affrontare la questione dell'Interesse Pubblico soltanto attraverso un'analisi semantica dell'espressione verbale 'Interesse Pubblico', chiarendo e delimitando con precisione il significato oggettivo dell'espressione; in virtù della corrispondenza tra mondo e linguaggio sostenuta da Wittgenstein, qualora non si riuscisse a elucidare la portata dell'espressione, ciò significherebbe che siamo in presenza di un'idea metafisica, che non trova referenti nel mondo reale, e pertanto risulterebbe non solo inutile, ma addirittura – secondo il principio di verifica sostenuto dai teorici del Circolo di Vienna – priva di senso.

Ora, senza addentrarci troppo nelle argomentazioni della filosofia analitica, possiamo prendere per buone alcune suggestioni provenienti da Wittgenstein, quali la necessità dell'analisi linguistica e della chiarificazione semantica – tant'è che nei primi due capitoli abbiamo usato l'approccio semantico per tracciare le linee essenziali di interpretazione dei due concetti di interesse e di pubblico – tuttavia, non è possibile proseguire su quella strada perché, come vedremo, la prospettiva linguistica non è in grado di cogliere tutti i lati del problema nella definizione dell'idea di Interesse Pubblico: si tratta, infatti, di un'idea

¹³⁴ La traduzione italiana è tratta dall'antologia a cura di Dario Antiseri (1975), *Filosofia analitica. L'analisi del linguaggio nella Cambridge-Oxford Philosophy*, pp.149-151. I numeri dei paragrafi sono quelli originali del *Tractatus*.

intrinsecamente metafisica. A causa del caos semantico ed ermeneutico di cui si è detto nel paragrafo precedente, l'analisi linguistica, da sola, si ritroverebbe quasi subito davanti a un muro impenetrabile, e, non essendo in grado di affrontarlo con le armi che le sono proprie, si troverebbe costretta, secondo l'indicazione finale di Wittgenstein, a tacere.

Al contrario di Wittgenstein, credo che possano esistere problemi autenticamente filosofici, e non solo *Sprachspiele* e "rompicapi linguistici", e per questo che non ci si possa privare, soprattutto nel caso dell'Interesse Pubblico, di un approccio multidisciplinare e teoreticamente aperto.

Più promettente, a questo riguardo, appare l'approccio critico e razionalista, di cui Popper, ad esempio, così scriveva nella prefazione inglese del 1959 al suo testo originariamente pubblicato nel 1934, la *Logik der forschung*, proprio in reazione alle istanze esclusiviste dei filosofi del linguaggio:

Language analysts believe that there are no genuine philosophical problems, or that the problems of philosophy, if any, are problems of linguistic usage, or of the meaning of words. [...] Admittedly, understanding the functions of our language is an important part of it; but explaining away our problems as merely linguistic 'puzzles' is not. [...] Philosophers are as free as others to use any method in searching for truth. *There is no method peculiar to philosophy.* [...]

And yet, I am quite ready to admit that there is a method which might be described as 'the one method of philosophy'. But it is not characteristic of philosophy alone; it is, rather, the one method of all *rational discussion*, and therefore of the natural sciences as well as of philosophy. The method I have in mind is that of stating one's problem clearly and of examining its various proposed solutions *critically.* [...]

I do not deny that something which may be called 'logical analysis' can play a role in this process of clarifying and scrutinizing our problems and our proposed solutions; and I do not assert that the methods of 'logical analysis' or 'language analysis' are necessarily useless. My thesis is, rather, that these methods are far from being the only ones which a philosopher can use with advantage, and that they are in no way characteristic of philosophy. They are no more characteristic of philosophy than of any other scientific or rational inquiry.

[Karl R. Popper (1959), *The Logic of Scientific Discovery, Preface to the first English edition*, p. xviii-xix]

Insomma, si può partire dall'analisi linguistica, ma il problema della definizione dell'Interesse Pubblico è un problema autenticamente filosofico riguardante il concetto e il suo significato, e non meramente un problema di significanti.

L'alternativa empirica (l'oggetto)

Altri ritengono, invece, secondo un approccio tendenzialmente positivista, che definire l'Interesse Pubblico sia meramente una questione metodologica di reperimento dei giusti referenti empirici in grado di cogliere fattualmente un qualche dato fenomenico a cui attribuire il nome di Interesse Pubblico. Ora, non nego che tale istanza sia da ricercare fortemente in uno studio serio dell'Interesse Pubblico dal punto di vista della scienza politica,

tuttavia, essa può essere perseguita solo *dopo* che sia stato risolto il problema metodologico della concettualizzazione.

Come afferma sempre Morlino “il problema è, innanzi tutto, la formazione dei concetti; cercando di specificare con precisione significato e referenti empirici” (2005, 67), con la specificazione, tuttavia, che non è possibile individuare referenti empirici se prima non si padroneggia in modo chiaro il significato del concetto da indagare. È, infatti, necessario specificare dapprima quale sia l’intensione di un concetto (cioè l’insieme delle caratteristiche e delle articolazioni che contraddistinguono quel concetto rispetto a tutti gli altri) per poterne determinare l’estensione (cioè l’individuazione dei referenti che presentano le caratteristiche dell’intensione): solo così si può passare dalla fase di concettualizzazione vera e propria alla fase successiva di operazionalizzazione e individuazione degli indicatori empirici più efficaci per osservare e studiare un certo fenomeno.

Come spiega Marradi, “stabilire l’intensione di un concetto (e quindi la sua estensione) è un’attività eminentemente stipulativa: il fatto che due soggetti usino lo stesso termine non garantisce affatto che essi abbiano in mente lo stesso concetto” (2006, 132).

Pertanto, riconosco qui come legittimo l’obiettivo euristico finale dell’operazionalizzazione e del reperimento dei giusti referenti in grado di rendere l’Interesse Pubblico un concetto empirico¹³⁵, ma sottolineo che prima di poter intraprendere tale passo, è necessario chiarirsi le idee intorno al *concetto ideale* di Interesse Pubblico, vale a dire al suo significato.

Per questo metto da parte l’approccio linguistico, perché non sufficiente ad affrontare il problema che ci siamo posti, e lascio in sospenso l’approccio empirico, riservandolo ad altre sedi e ad altri studiosi, perché inutile finché non si sia affrontato e risolto il problema dello studio del concetto di Interesse Pubblico e dell’analisi del suo significato.

3.3. Lo studio del concetto e delle concezioni

Come si è detto, il concetto di Interesse Pubblico è un concetto plurivoco, già condizionato in modo fortemente problematico dall’essere il connubio di due parole che di per sé sono risultate assai ambigue e variamente interpretabili.

Tale plurivocità, nella storia del pensiero, ha dato luogo alla compresenza di vere e proprie concezioni¹³⁶ divergenti nei diversi autori.

Il rapporto tra concetto e concezioni di Interesse Pubblico è, a mio avviso, pressoché perfettamente sovrapponibile a quello tra concetto e concezioni di giustizia¹³⁷, spiegato,

¹³⁵ Tale è l’ambizione, ad esempio, espressa – a dire il vero con argomenti molto poco condivisibili – da Klosterman (1980).

¹³⁶ Uso il termine ‘concezione’ nel senso di costruzione filosofica complessa, edificata attraverso l’uso di concetti semplici combinati assieme. È lo stesso uso che, ad esempio, ne fa Rawls quando parla di concezioni politiche della giustizia, nel suo caso costruendo una concezione politica della giustizia come equità (componendo in modo particolare singoli elementi concettuali – politica, giustizia, equità – secondo un disegno complesso di livello superiore; vedi Rawls 1971 e 1993).

¹³⁷ Il concetto di giustizia è intimamente apparentato a quello di Interesse Pubblico, e anzi per certi versi è possibile constatare un’assoluta equivalenza tra i due.

nell'introduzione a una preziosa antologia proprio sull'idea di giustizia, da Sebastiano Maffettone e Salvatore Veca con queste parole:

A noi sembra che la ragione principale della difficoltà consista nel fatto che i vari teoremi di giustizia, proposti nei testi degli autori antologizzati, non costituiscono tentativi di soluzione ai medesimi dilemmi nel tempo [...]: tutti parlano sicuramente di questioni di giustizia, ma al tempo stesso si riferiscono a cose diverse tra loro. Uno potrebbe avere la sensazione di essere come intrappolato in un guazzabuglio semantico, cominciando a pensare che il termine «giustizia» abbia più significati incompatibili tra loro. E si potrebbe in conclusione ritenere che chi sia alla ricerca di un percorso unitario e ragionevolmente coerente potrebbe essere semplicemente vittima di un'illusione verbale. Ingannati dall'identità della parola andremmo così alla ricerca di concetti che, al contrario della parola, non hanno identità tra loro.

Questo scetticismo radicale non appare tuttavia un esito inevitabile [...]. Noi riteniamo che vi sia invece a disposizione un'alternativa intellettuale praticabile, che fa perno sulla complessità intrinseca al concetto di giustizia. Riferendoci a una celebre formulazione di Rawls, possiamo distinguere fra un concetto di giustizia e differenti concezioni della stessa. La complessità della teoria normativa dipenderebbe, in questo caso, dal tentativo – che operiamo accostando i diversi autori – di riunificare le differenti concezioni entro il concetto unico di giustizia.

[Maffettone e Veca (1997), *L'idea di giustizia da Platone a Rawls*, p. x-xi]

Insomma, il percorso teoretico che coinvolge l'idea della giustizia sembra essere esattamente lo stesso dell'idea di Interesse Pubblico, così come identica appare la sfida che entrambi i concetti devono oggi affrontare, nella filosofia politica, per fare un passo avanti, cioè quello dell'universalismo di cui si è detto alla fine del capitolo precedente a proposito della nozione oggettiva del pubblico, con notevoli somiglianze con quanto afferma Veca proprio a proposito della giustizia ne *La bellezza e gli oppressi* (2002).

Mettendo da parte, tuttavia, la questione della giustizia, occorre qui analizzare il modo in cui il concetto di Interesse Pubblico, laddove non sia stato lasciato (più o meno scientemente) nel vago, abbia dato appunto vita a concezioni differenti risultanti da diverse visioni dell'uomo (studiate dall'antropologia filosofica), della società (sociologia), della politica e dello Stato (scienza politica, filosofia politica, dottrina dello Stato); oltre alle discipline appena menzionate spesso importanti nella costruzione delle diverse concezioni sono state anche le visioni espresse da altre discipline quali l'economia, la psicologia o l'epistemologia. Per questo parlo di concezioni teoretiche dell'Interesse Pubblico, essendo le diverse interpretazioni intimamente legate a una molteplicità di problemi e di approcci derivanti da prospettive conoscitive assai diversificate, che, in un modo o nell'altro, condizionano tali interpretazioni. Si tratta insomma di concezioni teoretiche perché nei diversi autori la trattazione del concetto di Interesse Pubblico costituisce spesso un tentativo di risposta (o semplicemente una formulazione) di domande conoscitive più "elementari" provenienti dai diversi campi di studio della realtà.

Tra l'altro parlo di distinzione tra concezioni diverse, e non di 'classificazione' o 'tipologia'¹³⁸, perché spesso, a differenza di queste ultime, non ci si trova di fronte a delle variabili ben precise, e non è dato probabilmente essere né esclusivi né esaustivi nell'inserire tali differenti concezioni all'interno di un quadro unitario completamente coerente e scevro da margini di sovrapposizione.

Pur individuando e confermando la presenza (e a volte la compresenza, perché ci si riferisce anche ai medesimi autori) di concezioni diverse dell'Interesse Pubblico, non c'è un accordo generalizzato su quante e quali esse siano. Il problema della distinzione delle diverse concezioni è piuttosto recente, essendosi sviluppato negli ultimi settant'anni, grazie al contributo di giuristi, politologi, filosofi, economisti.

Dedicherò allora il prossimo paragrafo (3.4) al problema metateorico dello studio dell'analisi del concetto e delle concezioni di Interesse Pubblico, cercando di dare conto delle distinzioni ipotizzate da alcuni autori, nonché delle riflessioni emerse in generale nell'analisi della letteratura sull'Interesse Pubblico.

Nel paragrafo successivo (3.5), invece, cercherò di formulare un diverso inquadramento delle varie concezioni, attraverso la costruzione di una tipologia ideale, fondata sull'analisi di molteplici elementi, delle concezioni possibili di Interesse Pubblico.

Alla spiegazione e all'approfondimento in chiave critica di ognuno dei tipi formulati saranno dedicati i cinque paragrafi seguenti, attraverso il richiamo ad alcuni tra i più importanti fattori di ogni concezione e l'analisi delle specificità e dei punti di forza così come di criticità e aporie che è possibile scorgere negli alvei di ognuna di esse.

Prima di procedere, ad ogni modo, è opportuno svolgere un breve ragionamento che possa dare conto della scelta di usare il singolare e le lettere maiuscole nell'espressione 'Interesse Pubblico' (e non usare, come si è visto, 'interessi pubblici' o 'interesse pubblico').

L'uso del plurale può derivare dalla pluralità degli interessi pubblici in due sensi diversi, che fanno ricadere il peso di tale pluralità rispettivamente sull'interesse oppure sul pubblico: nel primo caso si ritiene che vi sia più di un interesse pubblico perché si possono individuare diversi interessi che meritano l'appellativo 'pubblico' (si pensi, ad esempio, ai molteplici principi costituzionali degli stati democratici odierni, ritenuti paritari e nella pratica reciprocamente interagenti, quali la tutela della proprietà privata, la preservazione dell'ambiente naturale, la libertà di manifestazione del pensiero o la tutela dell'ordine pubblico, ritenuti tutti interessi pubblici, diversi, ma ugualmente fondamentali¹³⁹); nel secondo caso la pluralità riguarda non gli interessi ma i pubblici, per cui vi sarà un diverso interesse pubblico per ogni possibile gruppo di riferimento (si potrebbe, ad esempio, parlare dell'interesse pubblico dei giovani ad avere accesso allo studio, degli anziani ad essere assistiti in caso di inabilità, dei lavoratori ad avere uno stipendio equo, degli imprenditori a trovare infrastrutture efficienti al fine di creare maggiori profitto e occupazione, etc.). Se nel secondo caso (quello dei diversi pubblici) è abbastanza facile notare come si tratti di interessi

¹³⁸ Secondo i significati esplicitati da Marradi (1993).

¹³⁹ Sul ruolo portante di questi diversi principi (che possono essere considerati interessi pubblici, tra l'altro quasi sempre in reciproca competizione) vedi Zagrebelsky (1992).

collettivi che esprimono esigenze e preferenze tipiche dei diversi gruppi considerati, nel primo si tratta di articolazioni valoriali differenti derivate da un unico principio basilare: la convivenza. È sicuramente lecito, allora, parlare di interessi pubblici per riferirsi a codesti principi, ma è altrettanto lecito risalire la scala di astrazione teorica che lega questi principi tra loro per rifarsi al principio ultimo della convivenza. In questo senso qui intendo il concetto di Interesse Pubblico, come principio generalissimo di convivenza di una società ben ordinata (espressione cara a Rousseau e ai contrattualisti)¹⁴⁰. Si tratterebbe, insomma, dello stesso principio di costituzione della società politica, sia che essa venga concepita nel senso aristotelico e antico di comunità naturale, sia che essa venga concepita nel senso hobbesiano e moderno di società artificiale costituita fuoriuscendo dallo stato di natura. Uso dunque le maiuscole nell'espressione per sottolineare l'importanza della funzione del concetto, perché si tratta di un principio unico (che pure ha diverse manifestazioni e articolazioni) e perché esso va distinto dagli interessi collettivi che pure talvolta vengono denominati interessi pubblici.

Per questo considero importante precisare che il nostro oggetto di studio è l'Interesse Pubblico, e non un semplice o supposto interesse pubblico¹⁴¹.

3.4. Le concezioni individuate fino ad oggi e la letteratura sul concetto

Assumendo, e dunque postulando, una generale identificazione tra Interesse Pubblico e costituzione della società politica e regole di convivenza che a tale società politica danno

¹⁴⁰ Società ben ordinata da intendersi, in questo caso, come società regolata da un qualche generalissimo principio di convivenza, che reputi la convivenza stessa in termini vagamente positivi o almeno non negativi. Come riconosce lo stesso Rawls in *Political Liberalism* (1993), sarebbe irrealistico e troppo pretenzioso pensare – come invece il filosofo americano sembrava pensare in *A Theory of Justice* (1971), che una società ben ordinata sia quella “designed to advance the good of its members and effectively regulated by a public conception of justice. Thus it is a society in which everyone accepts and knows that the others accept the same principles of justice, and the basic social institutions satisfy and are known to satisfy these principles” (1971, 397). Piuttosto, si tratta di una società retta da un generalissimo principio di convivenza compatibile con le più diverse dottrine comprensive; Rawls stesso, infatti, correggerà la sua visione precedente, scrivendo: “the serious problem I have in mind concerns the unrealistic idea of a well-ordered society as it appears in Theory. An essential feature of a well-ordered society associated with justice as fairness is that all its citizens endorse this conception on the basis of what I now call a comprehensive philosophical doctrine. They accept, as rooted in this doctrine, its two principles of justice. [...] Although the distinction between a political conception of justice and a comprehensive philosophical doctrine is not discussed in Theory, once the question is raised, it is clear, I think, that the text regards justice as fairness and utilitarianism as comprehensive, or partially comprehensive, doctrines. Now the serious problem is this. A modern democratic society is characterized not simply by a pluralism of comprehensive religious, philosophical, and moral doctrines but by a pluralism of incompatible yet reasonable comprehensive doctrines. No one of these doctrines is affirmed by citizens generally. Nor should one expect that in the foreseeable future one of them, or some other reasonable doctrine, will ever be affirmed by all, or nearly all citizens” (1993, xvi).

¹⁴¹ È utile notare come nella vulgata politologica americana si usa l'espressione ‘public interest group’ per riferirsi a quei gruppi di interesse senza scopo di lucro che nella letteratura europea costituiscono il cosiddetto Terzo Settore: come si è già spiegato alla fine del primo capitolo a proposito delle attività di lobbying e delle pretese distinzioni “ontologiche” tra i vari gruppi di interesse, non è possibile sul piano teoretico avallare tali pretese.

forma, lo scoglio maggiore – e fonte di maggior divisione tra filosofi e studiosi – è rappresentato dal *contenuto* dell'Interesse Pubblico, poiché, una volta acquisita l'esistenza della società politica (come si è già detto sia che sia pensata come una condizione naturale sia che sia concepita come un prodotto artificiale), la domanda è: quali sono 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 esclusivamente un concetto normativo, può quest'idea aiutare i decisori pubblici nella loro concreta azione amministrativa e di governo, orientandoli verso politiche giuste, elaborate nell'interesse di tutti?

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 nel nome, appunto, dell'Interesse Pubblico.

Anche per questo i diversi autori che hanno affrontato il tema hanno, in molti casi, ritenuto utile distinguere concezioni differenti e alternative di Interesse Pubblico, e proprio su tali contributi, oltre che sulla letteratura in generale, intendo soffermarmi nel presente paragrafo.

3.4.1. *Trend della ricerca sull'Interesse Pubblico*

La letteratura che affronta specificamente e *stricto sensu* l'analisi del termine, del concetto e delle concezioni di Interesse Pubblico, tutto sommato, non è ampissima.

I primi contributi si registrano nel campo degli studi giuridici, e specificamente in quello degli studi amministrativi. Si potrebbe partire, infatti, dalle riflessioni di Ernst Freund e di Wayne A.R. Leys, tra gli anni Venti e Quaranta del secolo scorso, le quali vertevano su un problema concreto: l'applicazione di un criterio in grado di orientare l'azione amministrativa nei casi di più o meno ampia discrezionalità. In seguito il dibattito si trasferirà anche nel campo della scienza politica e della teoria politica, grazie ad alcuni articoli apparsi su «The American Political Science Review» e «The Journal of Politics» intorno alla metà degli anni Cinquanta, scritti da politologi e teorici della politica come Glendon A. Schubert Jr. e Frank J. Sorauf. A cavallo tra anni Cinquanta e Sessanta si registrano, invece, alcuni importanti contributi da parte di diversi studiosi (quali C.W. Cassinelli, Anthony Downs e Samuel E. Finer) su riviste quali «Ethics», «Social Research», «Political Studies» e «Proceedings of the Aristotelian Society».

Nel 1959 proprio Leys, insieme a Charner M. Perry, pubblicò i risultati di una ricerca svolta per appurare quale significato vari “esperti” attribuissero all'espressione ‘Interesse Pubblico’. Risale invece al 1962 la preziosissima antologia *The Public Interest*, a cura di Carl J. Friedrich, pubblicata come V volume della serie Nomos – la prestigiosa collana dell'American Society For Political And Legal Philosophy¹⁴²; tale antologia è ancora oggi un

¹⁴² Si tratta di una serie annuale, creata nel 1958, dedicata ai concetti chiave della teoria politica, della filosofia politica e del diritto; i precedenti quattro volumi erano antologie, sempre a cura di Friedrich, che esploravano i concetti di Authority (I), Community (II), Responsibility (III) e Liberty (IV), mentre quelli successivi saranno su Justice (VI), Rational Decision (VII), Revolution (VIII), etc. Al momento la serie conta più di cinquanta volumi.

punto di riferimento imprescindibile per chiunque intenda avvicinarsi al concetto di Interesse Pubblico, perché raccoglie le riflessioni di diversi pensatori (quali Harold Lasswell, David V. Braybrooke, Brian Barry, Richard A. Musgrave e molti altri), provenienti da differenti aree disciplinari, nel proficuo e audace (per l'epoca) tentativo di far dialogare punti di vista anche molto lontani intorno ad un concetto che anche allora appariva estremamente scivoloso. Come scrive lo stesso Friedrich nella prefazione, infatti, "nor is there agreement as to the scope of the application of this concept; some would include external affairs and foreign relations, others would exclude them, still others are silent on the issue. Some would stress the governmental sphere, others would make the term more inclusive, and so forth" (Friedrich 1962, viii).

Negli anni successivi alla pubblicazione dell'antologia, volendo rimanere sul piano della teoria politica e – lo ripeto ancora una volta – dell'analisi specifica del concetto di Interesse Pubblico (escludendo quindi i filoni di ricerca sulla giustizia e sul Bene Comune), si registrano diverse pubblicazioni sull'argomento per ogni decennio. Saranno, oltre a Brian Barry, anche Clarke E. Cochran (1973 e 1974) e Barry M. Mitnick (1976) ad affrontare nuovamente l'argomento negli anni Settanta, mentre agli anni Ottanta risalgono, tra gli altri, i contributi di Richard E. Klosterman (1980) e Norton E. Long (1981), oltre alle riflessioni di Lorenzo Ornaghi nella lunga introduzione alla sua antologia del 1984 (Ornaghi tornerà più sistematicamente sull'argomento nel libro del 2000, *Interesse*, scritto con Cotellessa; vedi cap. 1). Tra le riviste che ospitano questi diversi contributi si possono ricordare «American Review of Public Administration», «The Journal of Politics», «Public Administration Review», «The Social Science Journal» e «Administration & Society» (come si vede l'origine e la salienza "amministrativista" del problema continua ad essere molto forte).

Agli anni Novanta risalgono, tra gli altri, una monografia di Leif Lewin (1991) e un articolo di Thomas J. Barth del 1992, il quale torna sul problema originario del rapporto tra Interesse Pubblico e discrezionalità amministrativa. Allo stesso tema è dedicato l'articolo di Carol W. Lewis del 2006, mentre assai significative appaiono alcune nuove riflessioni proposte da Richard C. Box (2007) e William A. Galston (2007).

Ovviamente tale elenco non è assolutamente esaustivo, e mira solo a dare, in una panoramica generale, il polso di un trend di ricerca che ha avuto il suo culmine tra gli anni Cinquanta e gli anni Sessanta, per poi continuare carsicamente attraverso altri contributi che, nel frattempo, aggiornavano la riflessione agli sviluppi più recenti delle discipline filosofiche e politologiche, senza giungere, comunque, a rivoluzioni copernicane o a cambiamenti di paradigma sostanziali rispetto alle riflessioni precedenti.

Vale la pena di notare solo un interrogativo che sorge davanti a questa panoramica: sarà un caso che l'approfondimento teorico sul concetto di Interesse Pubblico ha avuto inizio, soprattutto negli Stati Uniti, nel momento in cui sulla scena politica si sono percepite come sempre più pressanti ed efficaci le azioni delle lobby sul sistema politico?¹⁴³

¹⁴³ Vedi nota 50 al capitolo 1. Nel 1946 venne approvato il Federal Regulation of Lobbying Act, che introduceva (per la prima volta nelle democrazie occidentali) diverse restrizioni e procedure per rendere trasparente il processo con cui i gruppi di pressione si relazionavano con i decisori politici nazionali. Non voglio entrare qui nella storia della regolazione del lobbying, quanto piuttosto sottolineare il fatto che, a mio avviso, la storia dello studio del concetto di Interesse Pubblico è intimamente legata al contesto di ricerca nel campo dell'azione dei

3.4.2. Wayne A.R. Leys e il problema della discrezionalità amministrativa

Uno dei contesti disciplinari che, prima di altri, ha affrontato specificamente il problema di una definizione dell'Interesse Pubblico è quello degli studi di teoria del diritto e dell'amministrazione.

Il problema, in particolare, riguardava la specificazione del criterio che, stando alla lettera di leggi, statuti e regolamenti vari, deve orientare l'azione dello Stato (come soggetto pubblico per eccellenza) e degli organismi amministrativi che dello Stato sono incarnazione concreta; tale criterio, ovviamente, è proprio l'Interesse Pubblico, ma, al di là del riferimento formale, come era necessario dare attuazione a tale criterio?

Tra i primi ad affrontare specificamente il tema, in questo senso, si può collocare Wayne A.R. Leys, di cui prendo qui in considerazione due contributi (1943 e 1962), più il volumetto del 1959 scritto a quattro mani con Charner M. Perry.

Nel suo articolo del 1943, *Ethics and Administrative Discretion*, sullo sfondo della grande guerra alla tirannia che gli Stati Uniti stavano combattendo in Europa, Leys si chiede quale sia il ruolo della discrezionalità nell'attività di governo, ovviamente dando per scontato che il sistema democratico americano, che pur vede il legislatore lasciare agli organi amministrativi un'ampia discrezionalità di esecuzione per quanto riguarda modalità e concrete applicazioni di policy stabilite per legge, è comunque lontanissimo dai margini di discrezionalità e assolutezza che invece caratterizzano i governi dei regimi totalitari e autoritari dell'altra sponda dell'Atlantico. Piuttosto, quelli "who are given discretionary powers must ask how the quality of discretion may be improved" (1943, 10); si tratta, insomma, di trovare un criterio che migliori le decisioni degli amministratori laddove vi siano spazi di discrezionalità.

Leys, riferendosi soprattutto alle teorie di Ernst Freund, tra i principali elaboratori dei principi del diritto amministrativo americano, si concentra sul problema della definizione (e definitezza) degli standard.

"Political scientists and lawyers commonly treat administrative discretion as the consequence of indefinite terminology in legislation" (1943, 12): proprio Freund, infatti, faceva anni prima notare come è l'uso legislativo (o anche costituzionale) di alcune particolari parole che permette un maggiore o minore allargamento della discrezionalità amministrativa.

When we speak of administrative discretion, we mean that a determination may be reached, in part at least, upon the basis of considerations not entirely susceptible of proof or disproof. A statute confers discretion when it refers an official for the use of his power to beliefs, expectations or tendencies instead of facts, or to such terms as "adequate", "advisable", "appropriate", "beneficial", "competent", "convenient", "detrimental", "expedient", "equitable", "fair", "fit", "necessary", "practicable", "proper", "reasonable", "reputable", "safe", "sufficient", "wholesome", or their opposites. These lack the degree

gruppi di pressione e di interesse, delle relazioni tra questi e gli apparati di governo e dei criteri normativi seguiti nell'azione amministrativa da parte di funzionari pubblici. Come detto nell'introduzione, anche il presente studio nasce da dubbi e curiosità derivanti proprio dallo studio dei gruppi di pressione.

of certainty belonging even to such difficult concepts as fraud or discrimination or monopoly. They involve matter of degree or an appeal to judgment.

[Ernst Freund (1928), *Administrative Powers over Persons and Property*, p. 71]

Per Freund, insomma, la soluzione al problema consiste nel ridurre la indefinitezza delle posizioni normative, affinché l'amministrazione possa vedere ridursi i suoi margini di discrezionalità. Come fa giustamente notare Leys, tuttavia, in questo modo si sposta semplicemente il problema verso il legislatore, senza risolvere alcunché¹⁴⁴. "Something other than definiteness is lacking" conclude Leys (1943, 14). Anche perché spesso la vaghezza delle disposizioni normative è proprio il risultato o dell'impossibilità (o incapacità) tecnica del legislatore di creare degli standard amministrativi ben definiti, oppure (caso forse più comune) della impossibilità di raggiungere una maggioranza e un consenso intorno ad un criterio preciso unico, lasciando l'onere della risoluzione di visioni e interessi conflittuali sulle spalle dell'applicazione amministrativa¹⁴⁵. Leys riprende allora la distinzione filosofica tra principi generali e regole di condotta (quindi etiche): in assenza di principi generali i criteri per determinare la giustezza di una posizione non possono che essere quelli dell'autorità e della forza ad essa sottostante oppure del dogma (ad esempio quando si giustifica una certa posizione in virtù di un diverso statuto epistemico, perché, ad esempio, così è stabilito da Dio, dai re-filosofi o da un'autorità di qualche tipo, tornando così al caso precedente del principio di autorità e, in fin dei conti, della forza¹⁴⁶).

La filosofia morale, secondo Leys, ha prodotto nei secoli innumerevoli criteri etici, basati, in un caso o in un altro, sul ruolo ultimativo di un particolare principio; si tratti della libertà, dell'eguaglianza, della preservazione della vita, della lealtà verso lo Stato o verso la famiglia, dell'armonia, della bellezza, del piacere. Ognuno di questi valori, assolutizzato, porterebbe chiaramente a distorsioni e ripercussioni intuitivamente negative, perché calpesterebbe le istanze basate su altri principi considerati altrettanto fondamentali. "Reasonable men, on the contrary, find a conflict between criteria" (1943, 16), e quindi anche l'apporto della filosofia morale al problema della scelta amministrativa discrezionale parrebbe assai modesto (sia nella sua versione platonica, che secondo Leys consiste nell'attribuire un ordine di priorità costante nel tempo ai diversi valori, sia nella sua versione utilitarista, che invece si baserebbe su un bilancio fatto volta per volta rispetto ai vantaggi e agli svantaggi portati da ogni decisione).

¹⁴⁴ Come si vedrà, Freund è tra i principali sostenitori di una concezione formalista dell'Interesse Pubblico, che, dando per scontato che esso sia per definizione ciò che fa lo Stato, ne fa un mero problema di chiarificazione legislativa e di coerenza della traduzione amministrativa.

¹⁴⁵ "Congress has to an increasing extent escaped the onus of directly settling group conflicts by establishing under vague legislative mandates independent regulatory boards. [...] Upon the shoulders of the bureaucrat has been placed in large part the burden of reconciling group differences and making effective and workable the economic and social compromises arrived at through the legislative process" scrive a questo proposito Pendleton E. Herring (1936, 7).

¹⁴⁶ Si pensi alla nota definizione dello Stato fornita da Max Weber (1922) come soggetto in grado di vantare il monopolio legittimo della forza.

Tornando allora al campo della scelta amministrativa, Leys distingue tre tipi di discrezionalità:

“(1) technical discretion, which is freedom in prescribing the rule but not the criterion or end of action;

(2) discretion in prescribing the rule of action and also in clarifying a vague criterion – this is the authorization of social planning;

(3) discretion in prescribing the rule of action where the criterion of action is ambiguous because it is in dispute” (1943, 18).

Esempio del primo tipo potrebbero essere le leggi in materia alimentare, in cui i fini sono dati, e si lascia all'amministrazione la gestione dei mezzi e delle *technicalities*. Esempio del secondo potrebbero invece essere la legislazione scolastica, i provvedimenti in campo urbanistico o in capo agli ordini professionali, per cui, secondo Leys (che – è bene ricordarlo – si riferisce al contesto statunitense), l'amministratore gode della più ampia discrezionalità, in virtù della vaghezza dei criteri forniti dalla legge. Del terzo tipo, per cui il criterio legislativo fornito non è vago, ma ambiguo, a causa del mancato raggiungimento di un accordo e dell'esistenza di differenti linee interpretative e valoriali a volte anche reciprocamente incompatibili, gli esempi sono innumerevoli, e vengono approfonditamente affrontati nel libro di Pendleton E. Herring su Interesse Pubblico e amministrazione pubblica (1936). “The trouble here is not a vague standard expressed in vague language, but many definite standards unable to come to anything but a vague agreement, which is hardly any agreement at all” conclude Leys (1943, 21). Il problema quindi non riguarda i mezzi, bensì i fini; Leys ha perfino l'intuizione, che sarà successivamente sviluppata dai teorici del proceduralismo e della democrazia deliberativa, che a questo riguardo “the administrator can attempt to guide the deliberations of himself and interested parties in a rational manner. To that extent, he may be aided by the philosophers' methods of resolving the conflicts between antipathetic criteria” (1943, 21)¹⁴⁷.

Già nel 1943, insomma, i termini del problema apparivano abbastanza chiari.

Da una parte, affermare che la specificazione dell'Interesse Pubblico nell'azione esecutiva e amministrativa degli apparati governativi deve essere risolta a monte nel momento della legislazione (Freund) non risolve il problema, passando semplicemente il fardello della questione ad un altro consesso (i parlamenti, o i legislatori in generale); dall'altra, ignora un dato empirico importante, cioè che le leggi sono spesso redatte intenzionalmente in modo vago (per lasciare appositamente congrui margini di discrezionalità agli esecutori) o ambiguo (laddove non si sia raggiunto un consenso sufficiente su criteri più precisi) (Herring).

Negli anni successivi il problema venne ulteriormente approfondito. Basti qui citare le parole di Glendon A. Schubert Jr., il quale scriveva nel 1957:

A theory of "the public interest" in administrative decision-making ought, one supposes, to describe a relationship between a concept of the public interest and official behavior in such terms that it might be possible to collect data for the purpose of attempting to

¹⁴⁷ Il riferimento più specifico è al *due process of law*, come metodo che garantisca le diverse parti in causa al fine di arrivare, a termine del percorso amministrativo, a un compromesso e ad una posizione condivisa.

validate hypotheses concerning the relationship. If extant theory does not lend itself to such uses, it is difficult to comprehend the justification for teaching students of public administration that subservience to the public interest is a relevant norm of administrative responsibility

[Schubert (1957), p. 346]

Schubert riprende quanto affermato anni prima da Leys, e cerca di arrivare a una più chiara distinzione delle differenti visioni possibili riguardo alla discrezionalità amministrativa, differenziando tre atteggiamenti possibili:

1. il *Razionalismo amministrativo*, secondo cui i fini sono dati, e la decisione amministrativa scaturisce da un processo basato su una razionalità “automatica” (quella tipica dello *scientific management*, allora assai in voga, e ispirata unicamente all’efficienza dei *mezzi*), esente da considerazioni valoriali, che consente di arrivare – riducendo al minimo la discrezione umana – a decisioni all’insegna di un Interesse Pubblico scientificamente concepito¹⁴⁸;
2. il *Platonismo amministrativo*, secondo cui la funzione esecutiva del governo è il cuore dell’azione pubblica, guidata dalla figura altamente morale di amministratori che assumono le funzioni dei re filosofi e che rivestono il ruolo di interpreti privilegiati dell’Interesse Pubblico¹⁴⁹;
3. il *Realismo amministrativo*, secondo cui l’idea di un unico Interesse Pubblico è solo un mito infantile, e secondo cui l’azione amministrativa non può che postulare dei criteri sostantivi indipendenti, e, nella sua concretezza, cercare solo di canalizzare i diversi interessi in competizione trovando ogni volta le soluzioni appropriate per combinarli assieme¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Richiamando anche la teoria dell’amministrazione di Herbert Simon (1947), Schubert fa presente le similarità tra gli ideali dell’uomo amministrativo votato all’efficienza e l’*homo oeconomicus* come freddo calcolatore, notando come “the administrative ideal postulated by these administrative positivists is automation. Simon’s ‘administrative man’ turns out to be a robot” (1957, 349). Qualche anno dopo l’immagine del robot trova il suo corrispettivo nella “macinatrice dell’Interesse Pubblico”. “The model constructed by the rationalists is a sausage machine: the public will is poured into one end and out of the other end drop neat little segments of the public interest, each wrapped in its own natural casing” (Schubert 1962, 173).

¹⁴⁹ “This is the realm of benevolent bureaucrats, who are the Guardians of the democratic state” (Schubert 1957, 349). Il problema, in questa particolare concezione, è quello della *divinazione* della volontà pubblica, cioè del modo con il quale i burocrati, più o meno attivamente, se ne fanno interpreti. Pur affrontando il problema lasciato in sospeso dai razionalisti, i “platonici” (o idealisti) ricadono inevitabilmente nel moralismo: “what does idealism have to offer, other than moralistic exhortations to do good? It leaves the decision maker to rely upon his own best lights whether these are conceived of as a Platonic soul, a Calvinistic conscience, or as Catholic natural law” (1962, 173).

¹⁵⁰ Questa terza visione sarebbe fortemente ispirata alla concezione della società tipica di Bentley e della *group theory*, di cui si è detto nel primo capitolo. Per essa “that discretion (in the subjective sense of an attribute of the administrator) was an illusion. What was really happening was that the field within which the interest groups concerned might maneuver in their attempts to maximize their influence over the administrator was contracted or expanded. The administrator’s decision, in actuality, was an expression of the action necessary to bring about a new equilibrium among the groups whose interests were in conflict” (Schubert 1957, 357). Schubert colloca tra i realisti anche i sostenitori del *due process*, cioè coloro che insistono su una particolare strutturazione del processo decisionale (magari in senso istituzionale), affinché in esso si cerchi di considerare tutti gli interessi

I tre tipi di visioni (che Schubert fa corrispondere alle tre categorie di discrezionalità amministrativa di Leys; vedi Schubert 1962, 164) sarebbero rispettivamente caratteristiche dei positivisti, degli idealisti e degli scettici.

Qualche anno dopo Leys, approfondendo la sua analisi teoretica, si concentra sul problema di fondo della questione, che è esattamente quello di una definizione più rigorosa del concetto di Interesse Pubblico. Nel 1959 pubblica insieme a Charner M. Perry i risultati di una ricerca svolta sulla letteratura politologica e filosofica, finalizzata a individuare i significati che da varie parti si registravano dell'espressione 'Interesse Pubblico' (un ulteriore commento a tale ricerca viene fornito da Leys nel saggio del 1962).

I significati rintracciati dai due studiosi sono diversi, alcuni descrittivi (1) e altri normativi (2):

1. Formal meaning: whatever is the object of duly authorized, governmental action.

A. Simple conception: the intention of king or parliament.

B. Pluralistic conception: the objectives that are sanctioned by any legal or political process, it being assumed that, as a matter of fact, decisions are made in various ways and in various places.

2. Substantive meaning: the object that *should* be sought in governmental action (or in nongovernmental action that is a delegation of governmental power or accepted in lieu of governmental action).

A. Utilitarian or aggregationist conception: the maximization of particular interests¹⁵¹.

B. The decision which results when proper procedures are used.

(i) Simple conceptions: due process of law, majority rule, etc.

(ii) Pluralistic conceptions: observance of the procedural rules of whatever legal or political process happens to become the decision-maker for a given issue.

C. A normative conception of public order (de Jouvenel, F. Knight, Lippmann, etc.). It is difficult to give a fair characterization of this conception that will make sense to those who do not share it.

[Wayne A.R. Leys (1962), pp. 238-239]

Il significato 1 (sia nella sua concezione semplice, sia in quella pluralistica) sarebbe descrittivo, mentre i significati "sostantivi" (2), nelle diverse concezioni utilitarista o "aggregazionista" (A), procedurale (B, nella duplice versione semplice e pluralistica) e riferita all'ordine pubblico (C), sono normativi, nel senso che il primo si riferisce a un piano empirico

coinvolti per arrivare a un equilibrio più autentico. "What the due process theorists do claim is that decisions reached as a result of such full consideration are more likely to meet the test of equilibrium theory [...]. *Decisions that are the product of a process of full consideration are most likely to be decisions in the public interest*" (Schubert 1962, 170-171). Tuttavia – come riconosce lo stesso Schubert – il problema della teoria realista è quello di ricomporre lo iato tra l'ideale del *due process* e il mondo empirico (1962, 174).

¹⁵¹ Due teorici da ricondurre a tale visione, secondo Leys, sono Richard A. Musgrave e David Braybrooke.

(quello dell'essere), mentre i secondi a un piano ideale (quello del dover essere), secondo la distinzione precisata nell'introduzione. Nel volume del 1959, a dire il vero, Leys e Perry fanno riferimento ad un ulteriore possibile significato normativo, illustrato citando le parole di Herbert W. Schneider (giudicandole in realtà piuttosto vaghe, e quindi non inserendo tale significato nello schema su riportato):

Over and above such technical terms (legal uses of "the public interest") there seems to be a genuine semantic need for a *vague* context or inclusive frame of reference. Such a term is "commonwealth". Whenever the attempt is made to give it precise, technical meaning, some other vague term or phrase must be introduced which has the virtue of ambiguity. A useful analysis here would be to show why and where ambiguous terms are needed; I think that on the whole they serve to *identify* but not to *define* a context or situation within which "public" and its related terms operate.

[Herbert W. Schneider, citato in Leys e Perry (1959), p. 31]

Le parole di Schneider, sebbene non utili ai fini della costruzione di una tipologia ben definita di concezioni dell'Interesse Pubblico¹⁵², sono importanti nell'indicare un pericolo che chiunque si cimenti in un'analisi del concetto di Interesse Pubblico deve affrontare, vale a dire quello della possibile *regressio ad infinitum* definitoria nella quale si rischia di cadere, illusoriamente risolvendo il problema di una definizione precisa dell'Interesse Pubblico attraverso l'uso di altri termini altrettanto ambigui e indeterminati. È un rischio che è bene tenere in mente.

Leys continua, allora, dando conto di diverse interpretazioni filosofiche del concetto di Interesse Pubblico: quella *emotivista*, secondo cui una componente fondamentale del significato va ricercato nell'emozione e nell'atteggiamento che una parola o un'espressione provocano in chi ne fa uso, per cui vi sarebbe una ineliminabile relatività dell'Interesse Pubblico a seconda del contesto e delle persone coinvolte nelle singole situazioni (corrispettivo di questo sarebbe la visione psicologica che interpreta lo stesso interesse come movente soggettivo dell'azione umana), e pertanto esso sarebbe definibile come niente più che un'etichetta applicata indiscriminatamente a un insieme di particolari e momentanei compromessi, non essendovi perciò alcuna utilità nel cercare di definire più precisamente i contorni del concetto¹⁵³; quella *pragmatica*, attribuita tra gli altri a John Dewey, secondo la quale si dovrebbero evitare definizioni generali per valutare i singoli casi¹⁵⁴; quella del

¹⁵² Quale non appare essere lo schema elaborato da Leys e Perry, considerando le evidenti sovrapposizioni tra alcune delle concezioni individuate, ad esempio tra il significato formale 1B e quelli sostantivi 2B(i) e 2B(ii); ciò viola le regole della esclusività e dell'esautività previste da qualsiasi costruzione tipologica (Marradi 1993). D'altra parte Leys e Perry non usano, infatti, il termine 'tipologia', bensì parlano di "identified meanings". Su questo aspetto vedi comunque il par. 3.4.5.

¹⁵³ Leys attribuisce tale visione, ad esempio, a Glendon Schubert e a Frank J. Sorauf.

¹⁵⁴ In particolare Leys attribuisce ai pragmatici l'individuazione di tre casi: 1. Interesse Pubblico come bene comune e aggregazione degli interessi quando non c'è accordo sulle procedure da seguire, 2. Interesse Pubblico come procedura quando beni e obiettivi sono in conflitto, 3. Interesse Pubblico come legame sociale e di lealtà

linguaggio comune, per cui si potrebbe parlare di Interesse Pubblico in maniera diversa a seconda del singolo contesto e moltiplicando indefinitamente i significati in base ad esso (rendendo così inutile, dopotutto – commenta Leys – l’uso del concetto); e, infine, quella *esistenzialista*, secondo cui l’Interesse Pubblico non è razionalmente definibile, e non può che essere espressione di una scelta personale definitiva di cui l’uomo (con tutta l’ansia tipica degli esistenzialisti) si prende la responsabilità.

“I agree with the skeptics that no one can formulate an abstract principle, called ‘the public interest’, which all intelligent men are willing to apply deductively to policy decisions” conclude Leys, affermando anche, tuttavia, che “the rival claims of public interests in various activities do not demonstrate the folly or the impossibility of articulating those interests. Nor does the improbability of complete agreement on specific public policies disprove the possibility of general criteria or standards, which are properly called ‘the public interest’” (1962, 255-6).

In fin dei conti Leys individua tre diversi criteri che possono, secondo anche i diversi significati attribuiti in letteratura all’espressione, orientare l’azione politica verso l’Interesse Pubblico: essi sono l’obiettivo della massimizzazione della soddisfazione degli interessi (utilità), il fatto che sia determinata attraverso un giusto processo (procedura) e la motivazione del desiderio di evitare conflitti sociali distruttivi.

Questi tre criteri, come si vedrà, saranno un *fil rouge* di molte delle riflessioni che prenderemo qui in considerazione; il dubbio, tuttavia, che emerge rispetto alla formulazione di Leys riguarda l’inquadramento di questi tre elementi (obiettivo, procedura, motivazione) come criteri etici in grado di guidare l’azione di governo o amministrativa in quanto criteri compatibili reciprocamente.

Come si vedrà, è difficile mantenere il doppio profilo normativo-descrittivo del concetto comprendendolo in un’unica concezione, e soprattutto considerare i tre diversi elementi come separati, tanto che lo stesso Leys, chiudendo il suo saggio del 1962, riconosce come “it is seldom possible to find an alternative that satisfies all three criteria equally well” (1962, 256), e concorda con gli esistenzialisti quando affermano la necessità di un *leap of faith*, di un balzo di fede inevitabile, di una scelta definitiva, di cui occorre prendersi la responsabilità.

3.4.3. *Il problema della discrezionalità amministrativa (continuazione)*

Molte delle riflessioni prodotte, più o meno negli stessi anni di quelle di Leys e Schubert (ma anche successivamente), in merito al problema di una definizione dell’Interesse Pubblico in grado di dipanare il nodo gordiano della discrezionalità amministrativa, non sembrano fare grandi passi avanti, e anzi, sebbene siano spesso presentate dai loro autori come soluzioni innovative, nascondono molteplici contraddizioni e gli stessi insanabili difetti che talvolta essi rimproverano ai loro predecessori.

Un esempio in tal senso è costituito da Emmette S. Redford, il quale accetta le descrizioni politologiche della *group theory* come elaborata da Bentley, Herring e Truman, ma vuole

all’ordine pubblico, quando sia gli obiettivi sia le procedure sono controverse, e si intenda evitare la guerra civile e il conflitto distruttivo.

combinare tale approccio realista (“eticamente nichilista”) con la visione “utopica” del Bene comune (eticamente idealista) attraverso una ricerca dei “best means of strengthening the impact of the concept of the common weal in the decision-making process” (Redford 1954, 1103). Sembra che anche Redford cada nella trappola paventata da Freund e successivamente da Schneider di cui si è detto prima (il bisogno di un continuo rimando a qualche altro concetto che mantenga in vita la vaghezza che si vorrebbe eliminare), quando ad esempio dice che “the interests of men must be interpreted in the light of developments in society” (1954, 1106). Va bene inserire un collegamento dinamico con la contingenza storica o geografica, ma in che cosa questo dovrebbe aiutare la giustificazione della scelta amministrativa discrezionale?

Basandosi su alcuni spunti di Herring e di Avery Leiserson¹⁵⁵, Redford vuole sganciare l’attività amministrativa dal condizionamento esclusivo dei gruppi, anche perché in tal modo il “real danger is that the interests of the unorganized and weak, the shared interests of men generally, and the interests of men for tomorrow will not have proper weight in government councils” (1954, 1109), e per questo prevede, da una parte, un ruolo maggiore per gli *experts*, che devono manipolare gli elementi discordanti verso i fini pubblici¹⁵⁶, e, dall’altra, una serie di disposizioni strutturali (“arrangements”)¹⁵⁷, le quali devono servire i pubblici interessi al di là di considerazioni particolaristiche. “An administrator who operates without political support from above will find that his manipulative powers are weakened and that capitulation to group demand is unavoidable. [...] The unity within the executive branch argued can be achieved only if there is more unity in the Congress, and apparently this can be achieved only

¹⁵⁵ I quali scrivono: “The offering of positive proposals by a responsible administration is then the first goal to seek” (Herring 1936, 383), e si rifanno alla “independence of administrative initiative” (Leiserson 1942, 284), puntando così su un ruolo attivo dell’amministrazione nell’elaborare le istanze provenienti dai gruppi di interesse, non costituendo – come invece risulterebbe da una visione “integralista” della teoria di Bentley – semplici notai dei rapporti di forza esistenti tra i gruppi di interesse nella società, o, nelle parole di Earl Latham, un “cash register, ringing up the additions and withdrawals of strength, a mindless balance pointing and marking the weight and distribution of power among the contending groups” (Latham 1952, 37).

¹⁵⁶ Manifestando ancora una volta una forma aggiornata di idealismo tecnocratico, che non appare risolutivo in nessuna delle due situazioni possibili: infatti, in un caso (quello ove ci sia accordo tra i vari interessi in gioco) si tratta solo di dare concreta attuazione a un orientamento già determinato dall’accordo tra le parti (è lo stesso caso in cui si abbia a disposizione un testo di legge chiaro e definito, come quello auspicato da Freund, per cui all’amministratore non resta che l’implementazione tecnica, con margini di discrezionalità praticamente assenti o ridottissimi), per cui l’intervento dell’esperto è sostanzialmente meccanico; nell’altro (ove tale accordo non ci sia, e anche le leggi lascino spazio alla discrezionalità amministrativa, che è esattamente la situazione problematica di cui si sta qui discutendo) ci si affida all’esperto, inteso come “every form of intelligence which can be employed efficiently in the solution of problems” (p. 1109), per trovare soluzioni innovative e intelligenti al problema in questione. In tale secondo caso, come già Leys rimproverava Freund per spostare semplicemente il problema nelle mani del legislatore, si può rimproverare Redford di spostare il problema in quelle degli esperti.

¹⁵⁷ Che consistono in: 1. evitare la diretta rappresentanza degli interessi nei consigli decisionali pubblici; 2. preservare l’indipendenza dei funzionari pubblici da interessi riguardanti la propria giurisdizione; 3. creare un gruppo di esperti di soluzioni nel campo delle organizzazioni e delle procedure istituzionali, flessibile e trasferibile, che aiuti le varie amministrazioni nel trovare soluzioni innovative; 4. elaborare un codice etico per i funzionari pubblici.

through provision of means by which a unified executive can work with organs of leadership in Congress” (1954, 1113). Come si vede, lungi dall’essere risolto, il problema centrale viene solo aggirato, attraverso l’affidamento a un qualche *deus ex machina* (gli esperti, il Presidente, il Congresso, etc.).

Problema analogo si pone per tutti gli autori che nascondono dietro un presunto approccio realista o “scientifico” l’immissione di più norme morali e valori di quanto essi pensino.

Proprio questo, ad esempio, è il problema del saggio di Richard E. Klosterman (1980), il quale pretende di dirimere tutta la questione dell’Interesse Pubblico fornendo “a meaningful, empirically verifiable, and rationally defensible criterion for evaluating public policies” (1980, 323). Adottando la nozione dell’interesse come oggettivamente definito e quantificabile materialmente (di cui si è detto nel primo capitolo), Klosterman afferma di prendere le distanze dalla concezione utilitarista e dalla visione della *group theory*, ma finisce nel ricadere esattamente nelle panie concettuali che rimprovera a tali approcci, applicandone, in modo fallace, gli stessi criteri di base¹⁵⁸.

Problemi simili, anche se questa volta con una consapevole assunzione dell’ottica utilitarista, si trovano nelle riflessioni di David Braybrooke (nell’antologia del 1962 a cura di Friedrich, alle quali seguono infatti i rilievi critici di Julius Cohen), oppure di J. Roland Pennock (1962)¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Per chiarire la sua posizione, infatti, Klosterman ricorre ad un esempio pratico: “Consider, for example, a proposal to build an urban expressway which will link an affluent suburban area with the central business district and pass through a well-established low-income neighborhood. Construction of the expressway will have diverse direct and indirect impacts on a wide range of individuals and groups. Suburbanites will benefit from the reduced cost and inconvenience of commuting. Neighborhood residents will suffer from a breakdown of their community and possible relocation to other areas. Indirect effects include impacts on land values, regional unemployment, ambient air quality, and on local, state, and federal taxes (and thus on taxpayers at all levels). Application of the proposed public interest criterion would not require the summation of the resultant pleasures and pains (as is the case for classical utilitarianism), or the aggregation of individual preferences (as is true for modern welfare economics). Rather, it would require a determination of whether the collective and individual benefits of improved transportation, increased employment, and higher property values (in some locations) outweigh the common and particular disbenefits of increased pollution, neighborhood disruption, and lower property values (in other locations). Techniques are currently available for evaluating each of these impacts in terms of publicly observable standards such as income, life expectancy, and wealth. Recognizing the severe theoretical and practical problems facing attempts to express all of these effects in monetary terms, these impacts are best considered in whatever units are appropriate-expected improvements in income, projected decreases in life expectancy, etc. Nevertheless, given limited resources, inadequate information, and rudimentary policy analysis techniques, any evaluation can only be a preliminary best estimate, subject to question and potential bias in the selection and analysis of available data” (1980, 329). I problemi, come è intuibile, sono: chi stabilisce i criteri della valutazione degli impatti della *policy* in questione? Nel momento in cui si ritiene necessario soppesare benefici e svantaggi relativi non si sta usando esattamente il *modus operandi* utilitarista? In che modo si comparano relativamente tra loro dati diversi quali reddito, attesa di vita e ricchezza? Non si tratta, come afferma Klosterman, di semplici problemi teoretici e pratici, piuttosto la fallacia consiste nel non riconoscere il ruolo di un qualche standard normativo che consenta di determinare il peso specifico di questi diversi fattori, e nel non realizzare che un tale standard ha necessariamente una natura etica e metafisica, oppure semplicemente non c’è.

¹⁵⁹ Il quale, paragonando il concetto di Interesse Pubblico a quello di bellezza, cioè affermando che pur nella inevitabile ambiguità del termine si trova comunque un fondamento su cui si può nella pratica convergere, sembra (inconsapevolmente) assumere un approccio di tipo intuizionista, demandando ai decisori pubblici

In alcuni casi, poi, non si cerca neanche di trovare un modo filosoficamente valido di coniugare il piano normativo e quello descrittivo-scientifico, poiché si propone semplicemente la propria personale visione del mondo, presentandola come scientificamente fondata e logicamente coerente. Tale è il caso della riflessione di Harold D. Lasswell del 1962 (saggio anch'esso contenuto nell'antologia a cura di Friedrich, al quale non a caso – come per il saggio di Braybrooke – fanno seguito due scritti diversamente e pesantemente critici verso di esso: Friedmann 1962 e Nakhnikian 1962)¹⁶⁰, del saggio di John D. Montgomery (nello stesso volume), il quale compie senza alcuna argomentazione un'equivalenza tra Interesse Pubblico e sviluppo (sul modello occidentale), oppure del libro di Marcus G. Raskin del 1986¹⁶¹. “Inexorably the concept of public interest leads one to search for criteria of general welfare, and the latter postulates values” (Griffith 1962, 17).

Per quanto diversi autori (soprattutto studiosi del campo dell'amministrazione pubblica) abbiano tentato di fornire criteri sempre più dettagliati e circostanziati di formulazione e

(amministratori, giudici, etc.) il compito di determinare nei singoli casi l'equilibrio meritevole di essere considerato Interesse Pubblico.

¹⁶⁰ Le argomentazioni di Lasswell, d'altronde, sono attaccabili da molti punti di vista, almeno in un contesto di discussione accademica e filosofico-scientifica (non ci sarebbero problemi, infatti, se si trattasse di un discorso di carattere politico, in cui si spiegassero le proprie convinzioni morali sul mondo). *In primis*, Lasswell dà per scontato, senza alcuna argomentazione in proposito, che l'Interesse Pubblico si può esplicitare solo in accordo con il valore della dignità umana, e si coniuga fundamentalmente con la tradizione culturale (tipica dell'era liberale) dei principi espressi nella Dichiarazione di Indipendenza e nella “Charter of Human Rights” (immagino si riferisca alla Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite del 1948). Come sottolinea Nakhnikian (1962, 90-92), quest'assunzione lascia del tutto inevaso il problema di una definizione condivisa del concetto, e confonde indebitamente degli elementi normativi con degli elementi presentati come “scientifici”. Come, tra l'altro, evidenzia correttamente Friedmann (che offre il punto di vista di un giurista sulla questione, fornendo argomentazioni in tutto e per tutto sottoscrivibili), “Lasswell's paper is permeated by a methodological confusion between the ‘public interest’ and the various methods to implement and enforce whatever the public interest may be at a given time” (1962, 84). Ulteriore elemento di debolezza argomentativa, infine, è dato dal fatto che Lasswell fa addirittura un elenco di “beni” (ricchezza, salute, affetto, capacità, rettitudine, rispetto, istruzione e potere) che costituirebbero, in modalità variabili, l'Interesse Pubblico. Proprio l'Interesse Pubblico, allora, dovrebbe consentire agli individui di essere liberi di perseguire ognuno di questi beni secondo le proprie preferenze e con un grado minimo di coercizione esterna (si tratta della tradizionale visione politica liberale dello Stato minimo). Al di là di considerazioni di merito, quanto occorre rilevare è il rapporto di una concezione simile con la dimensione temporale, perché è un elemento di criticità che ritroveremo anche in altre riflessioni. Lasswell fornisce la sua visione morale della società politica e delle migliori (secondo lui) *policies*, praticamente elaborando la visione politica tipica di un intellettuale liberale americano degli anni Sessanta del XX secolo; Friedmann fa notare, allora, come solo trent'anni prima molti dei valori dati per scontati come interessi pubblici da Lasswell fossero lontani dall'essere accettati dalla società americana (esemplare è il caso della concezione del ruolo economico dello Stato e dell'evoluzione del Welfare State). La domanda che occorrerà allora porsi, in definitiva, sarà: qual è la relazione tra Interesse Pubblico e Tempo? Come vedremo, alcune concezioni possono essere considerate costanti e indipendenti dalla dimensione temporale, altre avranno invece una natura dinamica che inevitabilmente le legherà alla contingenza storica. Su tale questione si veda quanto scrive, tra gli altri, Gerhard Colm (1960, 298).

¹⁶¹ Un'analisi dettagliata del rapporto teoretico che lega Interesse Pubblico, interessi privati ed etica democratica (assunta come termine di giudizio delle diverse conclusioni) si trova in C.W. Cassinelli (1958).

analisi di politiche pubbliche secondo i termini dell'Interesse Pubblico – esempi in tal senso possono essere costituiti dalle riflessioni di Norton E. Long (1981), Charles T. Goodsell (1990) o Thomas J. Barth (1992) – nessuno sembra essere riuscito a colmare (o almeno inquadrare) in modo soddisfacente lo iato tra l'approccio normativo-etico presupposto dalle diverse concezioni dell'Interesse Pubblico e l'approccio empirico-scientifico che dovrebbe essere adottato per tradurre il concetto in modo da operativizzarlo e applicarlo nelle situazioni concrete della decisione amministrativa.

Si può, in verità, registrare un pregevole tentativo in tal senso nello schema elaborato da Carol W. Lewis nel suo articolo *In Pursuit of the Public Interest* (2006). La politologa americana, dimostrando una consapevolezza più profonda rispetto ai suoi predecessori in merito al problema delle diverse concezioni possibili di Interesse Pubblico, cerca di coniugare le diverse prospettive (ad esempio quella utilitarista-aggregativa, quella comunitarista-repubblicana e quella giusnaturalista) in un unico schema concettuale sull'azione amministrativa in grado di offrire un riferimento analitico completo, utile nel guidare l'amministratore così come l'analista. Il problema, tuttavia, è proprio la compresenza di riferimenti etici così diversi tra loro, poiché nella realtà di una qualsiasi scelta decisionale appare alquanto improbabile una loro convergenza concreta.

Se la strada di ricerca percorsa da molti amministrativisti si è rivelata, dunque, debole e inconcludente, ciò non dipende dalla insufficiente profondità analitica o dalla incapacità di elaborare modelli empirici adeguati, perché in molti casi (come per il saggio di Lewis di cui si è appena detto) si sono anzi prodotti schemi di analisi complessi e positivamente articolati. Il vero nodo è altrove.

Il problema della discrezionalità amministrativa è, a ben vedere, un problema generale di discrezionalità decisionale, applicabile non solo al campo dell'amministrazione pubblica ma anche a tutti i contesti in cui un decisore pubblico debba prendere (o non prendere – anche la preservazione dello *status quo*, ovviamente, è una decisione rilevante) una decisione pubblica (o autoritativa, per dirla con Easton).

Se le considerazioni finora svolte rendono conto della complessità teorica e della problematicità teoretica del concetto di Interesse Pubblico, altrettanto difficile appare la strada pragmatica, attraverso la quale si potrebbe cercare – come fa Stephen K. Bailey (1962) – di soffermarsi su dei casi concreti di policy-making per scovare caso per caso che cosa possa costituire Interesse Pubblico. Come Bailey dimostra nel suo saggio, infatti, l'analisi della realtà (di qualsiasi realtà) difficilmente offrirà appigli sicuri e ragionevolmente stabili per chi ancora non abbia ben chiaro che cosa stia cercando, e anzi evidenzierà tutta la difficoltà pratica di valutare nel modo corretto (sia sul piano di inquadramento descrittivo della situazione, sia sul piano etico e prescrittivo di che cosa sia meglio fare in tale situazione) le opzioni disponibili sul tavolo di un qualsiasi decisore pubblico¹⁶².

¹⁶² I due casi analizzati da Bailey, nello specifico, sono quelli di un Presidente degli Stati Uniti che, in periodo di guerra fredda, deve decidere che cosa fare riguardo a una rivolta rivoluzionaria in un vicino paese dell'America latina (1962, 98-102) e quello di un cattolico leader della maggioranza nel Senato di uno stato (dove la Camera bassa è a maggioranza repubblicana e il Senato a maggioranza democratica) a cui il governatore protestante dello Stato, suo vecchio amico, chiede di appoggiare una legge per il finanziamento delle scuole pubbliche (1962, 102-105).

Il problema della discrezionalità decisionale, allora, non può certamente essere risolto con gli strumenti tipici dell'analisi delle politiche pubbliche perché, a ben vedere, è un problema propriamente filosofico-politico, concernente la diversità dei fini e dei criteri etici in grado di guidare non solo l'azione amministrativa, ma la stessa attività legislativa e più propriamente politica che ne costituisce la base. È la diversità dei criteri etici contenuti nelle varie concezioni dell'Interesse Pubblico che rende impossibile elaborare un unico quadro coerente e completo di applicazione concreta dell'Interesse Pubblico.

Per tale motivo, a questo punto, appare più utile concentrarsi, sulla falsariga di Leys e Schubert, sulla enucleazione di tali differenti concezioni nella letteratura. Come si è già accennato, tentativi di riflessione in tal senso sono stati compiuti da vari studiosi provenienti da diversi ambiti disciplinari (inclusi, ovviamente, gli studi amministrativi). Proprio a tali tentativi è dedicato il resto del presente paragrafo.

3.4.4. *Distinguere diverse concezioni*

Oltre agli schemi citati prima di Leys e Schubert, diverse sono le distinzioni (chiamate – nella maggior parte dei casi erroneamente – a volte tipologie, a volte classificazioni, o altre volte semplici distinzioni di concetti¹⁶³) delle differenti concezioni di Interesse Pubblico, di solito reciprocamente incompatibili tra loro per la diversità delle considerazioni filosofiche e teoretiche incluse in esse.

Frank J. Sorauf (1957 e 1962), ad esempio, identifica:

1. l'Interesse Pubblico come valore comunemente accettato (visione tendenzialmente maggioritaria);
2. l'Interesse Pubblico come Interesse Superiore di saggezza rispetto agli interessi contrastanti¹⁶⁴;
3. l'Interesse Pubblico come Imperativo Morale¹⁶⁵;
4. l'Interesse Pubblico come equilibrio di interessi;
5. l'Interesse Pubblico indefinito (“a political je ne sais quoi”¹⁶⁶).

¹⁶³ Di tipologia parla, solo per fare degli esempi, Mitnick (1976), di classificazione Cochran (1974), mentre diversi “concetti” sono indicati da Niemeyer (1962).

¹⁶⁴ Sebbene “rare is the interest group that has not sometime in its history claimed to be fighting the fight for the public interest” (1957, 620).

¹⁶⁵ Ancorché tale concezione costituisca chiaramente un *truism*, molte sono le dottrine, secondo Sorauf, che ad essa si richiamano: la tradizione del diritto naturale, dei diritti fondamentali come concepiti dalla storia americana, dei canoni morali assoluti previsti dalle dottrine religiose, solo per fare qualche esempio.

¹⁶⁶ “Men who choose to define the public interest as an unknown naturally are better able to say exactly what the public interest is not than what it is. Above all, it is not the triumph of ‘narrow’ or special interests” (1957, 623-624).

Gerhart Niemeyer (1962) individua invece quattro concezioni di Interesse Pubblico, cronologicamente e culturalmente distinte in base alla relazione tra autorità pubblica e utilità privata. Esse sono quella platonico-aristotelica (dikaio-noetica)¹⁶⁷, quella agostiniana e tomistica (votata alla *pax participians*)¹⁶⁸, quella liberale (i riferimenti sono John Locke, Adam Smith e John Stuart Mill, e il termine usato è ‘edononomia’)¹⁶⁹ e quella marxiana-leninista (per cui Niemeyer usa i termini ‘ergonomia’ e ‘polemonomia’)¹⁷⁰. Le prime due sarebbero accomunate dal concepire l’autorità pubblica come orientata all’intelletto e allo spirito, mentre per le ultime due essa sarebbe orientata alla materialità (si potrebbe dire alla sfera economica; vedi qui il par. 2.3.3, nel secondo capitolo, al).

Clarke E. Cochran – della cui concezione della *politics of interests* si è già detto nel primo capitolo¹⁷¹ – nel 1974 individua a sua volta quattro differenti concezioni:

1. *normativa*, che “resembles the older conception of the common good” (1974, 330), e che individuerrebbe il bene per l’intera comunità¹⁷²;
2. *abolizionista*, secondo cui l’Interesse Pubblico è un concetto insensato;
3. di *processo*, che si riferisce “to the political processes through which policy is made” (1974, 331) piuttosto che a delle policy precise¹⁷³;
4. *consensualista* (per cui il concetto è naturalmente vago, e ha valore unicamente come riferimento al consenso pubblico).

¹⁶⁷ Per cui fondamentale è la sostanza razionale dell’ordine della comunità e della giustizia, attraverso il riconoscimento “of a rational element in the soul, and of the divine character of this element” (1962, 2).

¹⁶⁸ Che si basa, secondo Niemeyer, sulla partecipazione dell’ordine politico al trascendente divino in virtù della costruzione di pace, ordine e giustizia (1962, 5).

¹⁶⁹ Per cui centrale diventa l’idea di una società civile unita più da bisogni economici che da aspirazioni morali di costruzione di comunità, e per cui l’edificio politico istituzionale dovrebbe consentire e promuovere più che altro la soddisfazione delle libertà individuali; non si tratterebbe insomma più di giustizia ma di garantire le regole del gioco (lo Stato di diritto) in grado di permettere la ricerca della propria felicità da parte del singolo (per questo “edononomia”). “Unlike the Christian order, however, one cannot here speak of participation, for while the many can participate in what is common to all, the community cannot participate in the diversity of countless private appetites and aspirations. It can only allow them the widest possible play. Hence freedom from government is the key concept in the new order” (1962, 7).

¹⁷⁰ Base del comunismo, secondo tale concezione, è proprio il rifiuto della trascendenza e l’attenzione all’aspetto economico del lavoro, che diverrebbe l’istanza principale dell’Interesse Pubblico.

¹⁷¹ Vedi nota 51.

¹⁷² Cochran attribuisce tale concezione, tra gli altri, a Walter Lippmann, C.W. Cassinelli o Herbert W. Schneider.

¹⁷³ Tale categoria prevede, sempre secondo Cochran, tre sotto-categorie: 1. aggregativa (gli interessi particolari si aggregano), 2. risultato di scontro di interessi, 3. riconciliazione degli interessi e equa procedura. La distinzione tra queste sottocategorie, così come la distinzione tra le quattro categorie principali, è in realtà piuttosto debole e confusa, considerando i molteplici margini di sovrapposizione tra esse, di cui si dirà meglio tra poco.

La prima delle quattro categorie sarebbe normativa e si baserebbe su un'idea comunitaria di un Bene Comune olisticamente considerato, mentre le altre sarebbero, nella visione di Cochran, non normative, e individuerebbero l'Interesse Pubblico nel processo politico stesso, concependo la politica come scontro e accomodamento di interessi diversi.

Ulteriori classificazioni o categorizzazioni sono state successivamente compiute anche da Virginia Held (1970) e Barry M. Mitnick (1976).

Ad anni più recenti risale invece la tipizzazione, da parte di Richard C. Box (2007), di tre differenti "prospettive" di Interesse Pubblico.

Box distingue:

1. prospettiva *sostantiva*: "a relatively stable substantive vision of the good society" (2007, 586);
2. prospettiva *aggregativa*: "whatever the majority of the people want at a given time, a utilitarian calculation of measurable and additive individual "positions" (2007, 587);
3. prospettiva di *processo*: "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)¹⁷⁴.

3.4.5. Osservazioni sulle distinzioni analizzate

I modi in cui gli autori qui considerati hanno distinto concezioni diverse dell'Interesse Pubblico, come è possibile constatare, sono differenti. Si tratta – è bene ribadirlo – di distinzioni tra concezioni possibili che tali autori hanno individuato per distinguere dei significati profondamente diversi usati, nella storia della teoria politica, per descrivere che cosa sia l'Interesse Pubblico. Siamo, insomma, ad un livello terzo (come grado) di analisi rispetto alla questione: ad un primo livello si collocano, infatti, i diversi autori, filosofi, studiosi, che dall'antichità fino ad oggi hanno in qualche modo trattato dell'idea di Interesse Pubblico (magari anche prima che tale idea avesse propriamente questo nome, anche solo implicitamente); ad un secondo livello di analisi si collocano gli studiosi che (come si è detto, più o meno negli ultimi settanta anni) hanno cercato di dare conto delle diverse interpretazioni del concetto stesso, distinguendo vere e proprie concezioni differenti del concetto, e cercando di costruire dei modelli (approssimativamente classificatori o tipologici) di tali concezioni; ad un terzo livello si collocano invece coloro che cercano, come fa Box (2007) o come si sta

¹⁷⁴ Box identifica la prima prospettiva con la visione repubblicana comunitaria, la seconda con la visione repubblicana liberale, mentre la terza si baserebbe sull'idea di cittadini informati che riescono a raggiungere dei compromessi. Sebbene sembri dimostrare una preferenza per questa terza prospettiva, lo studioso americano mette anche in evidenza notevoli problemi, quali il fatto che i cittadini possano essere effettivamente informati, che ci possano essere dei cambiamenti delle preferenze nel tempo, nonché il fatto che cittadini più potenti o influenti possano comunque condizionare il processo di *decision-making* stesso.

facendo in questo paragrafo, di analizzare e criticare i modelli costruiti per distinguere le diverse concezioni.

Continuando allora il discorso, si può affermare che le distinzioni analizzate presentano determinate ricorrenze così come ampie divergenze tra loro. Le ricorrenze consistono nell'individuazione di alcune polarità costanti tra le diverse concezioni: *in primis* è ovunque (negli autori considerati) presente una concezione "forte" dell'Interesse Pubblico, caratterizzata da un elevato grado di idealismo e di contenuto etico al suo interno, più o meno sul modello repubblicano platonico. Tale appare essere il riferimento del platonismo amministrativo di Schubert, la *normative conception of public order* di Leys e Perry, l'Interesse Superiore di saggezza rispetto agli interessi contrastanti di Sorauf, la concezione platonico-aristotelica di Niemeyer, la concezione normativa di Cochran o la prospettiva sostantiva di Box.

Altrettanto presente, anche se con articolazioni differenti, è una concezione pluralista, di stampo liberale, per cui o si nega del tutto la validità del concetto di Interesse Pubblico oppure si dice che esso sia fondato sull'aggregazione degli interessi particolari: tali sono il realismo amministrativo di Schubert, la concezione utilitarista o aggregazionista di Leys e Perry, l'equilibrio di interessi di Sorauf, la concezione liberale di Niemeyer, la concezione abolizionista di Cochran e quella aggregativa di Box.

Questi due particolari tipi di concezioni (potremmo chiamarle per il momento sostantiva e aggregativa) sono individuate insomma dalla totalità degli autori considerati.

Alcuni hanno poi delineato un'altra concezione, anch'essa ricorrente anche se in misura minore rispetto alle due appena considerate: si tratta di una concezione di processo, o procedurale, per cui l'Interesse Pubblico non sarebbe né un'idea sostantiva della "buona società" né il risultato dell'aggregazione di interessi particolari, ma il processo stesso attraverso cui gli interessi particolari si aggregano, ovvero le forme del processo decisionale più che le decisioni che da esso derivano.

A una concezione di questo tipo fanno riferimento Leys e Perry quando descrivono la concezione delle *proper procedures*, e Cochran e Box quando parlano di concezione di processo.

Ora, si è già detto che, nonostante molti degli autori qui trattati abbiano usato, per distinguere le varie concezioni, i termini 'tipologia' o 'classificazione', non è possibile metodologicamente avallare l'uso di tali termini nei casi in questione, perché in nessun caso vengono forniti né un singolo criterio in grado di costruire classi differenziate, né tantomeno una serie di criteri combinati che giustificino e spieghino le differenze tra tipi diversi di concezioni (vedi Marradi 1993).

Oltre a quest'osservazione di natura onomastica, nessuna delle distinzioni analizzate sembra essere pienamente convincente, per tre ordini di ragioni.

La prima ragione è che in alcuni casi (ad esempio nell'analisi di Leys e Perry, o in quella di Cochran) si possono scorgere vaste e indefinite aree di sovrapposizione tra concezioni che vengono considerate differenti. Non si comprende, infatti, in che modo Leys e Perry riescano a distinguere il significato 1.B (*formal meaning, pluralistic conception*) dal significato 2.B.ii (*substantive meaning, proper procedures, pluralistic conceptions*), oppure come Sorauf distingua la categoria dell'Interesse Pubblico come Interesse Superiore di saggezza rispetto

agli interessi contrastanti da quella dell'Interesse Pubblico come Imperativo Morale, oppure come Cochran separi la sua concezione abolizionista da quella consensualista. Il problema sarebbe, insomma, quello dell'*esclusività* delle categorie (il fatto cioè che una certa dottrina politica debba ricadere in una e una sola delle categorie, ed essere esclusa da tutte le altre).

La seconda ragione è che in altri casi il problema non è la sovrapposizione tra concezioni differenti, ma la mancata copertura concettuale di alcune concezioni possibili all'interno dei modelli elaborati. In questo caso si tratta della non *esaustività* delle distinzioni proposte (vale a dire che, in linea almeno di principio, sia possibile collocare ogni eventuale dottrina politica all'interno di una delle categorie, e che nessuna di esse ne rimanga esclusa). Tale è, per esempio, il problema dello schema di Sorauf, che non prevede alcuna concezione "formalista" (per cui Interesse Pubblico sarebbe per definizione qualsiasi azione messa in atto dal sovrano, secondo quanto già rilevato dalla prima concezione di Leys e Perry)¹⁷⁵; stesso difetto si può trovare negli schemi di Niemeyer o di Box.

La terza ragione non è di carattere metodologico come le due precedenti, ed ha una natura filosofica maggiormente complessa. Si tratta dell'inadeguata comprensione teoretica delle due concezioni secondo cui l'Interesse Pubblico non esiste oppure consiste nell'aggregazione degli interessi particolari. Queste due concezioni sono state spesso trattate come equivalenti, secondo il ragionamento per cui l'Interesse Pubblico è un concetto etico-normativo, che fa riferimento a ciò che è bene per l'intera società / comunità: "the public interest would consist of those government actions that most benefited the whole society" scrive Anthony Downs (1962, 2). Perciò, adottando un percorso analitico dicotomico del tipo fondazionismo / antifondazionismo¹⁷⁶ (o anche semplicemente olismo / individualismo, di cui si è già detto nel capitolo precedente), si conclude che l'unica alternativa praticabile al fondazionismo intrinsecamente presupposto dal concetto di Interesse Pubblico sia quella della negazione della validità del concetto, e quindi, sul piano della teoria politica, della valorizzazione liberale degli interessi particolari.

Questo è il filo teoretico che lega molti dei contributi a cui si è accennato finora, soprattutto quelli dei teorici liberali e democratici, preoccupati dal pericolo antidemocratico che è possibile scorgere sotto il mantello dell'Interesse Pubblico nella sua veste sostantiva.

Tuttavia, come si potrà comprendere meglio nei prossimi paragrafi, tale ragionamento non appare convincente, e questo costituisce la terza ragione in base alla quale le distinzioni elaborate finora non appaiono condivisibili.

Dire che l'Interesse Pubblico non esiste ha implicazioni assai diverse rispetto al dire che esso è costituito dall'aggregazione degli interessi particolari; vanno dunque distinte qui due diverse concezioni: una realista, secondo cui l'Interesse Pubblico non esiste o è un concetto insensato, e una aggregativa, secondo la quale l'Interesse Pubblico consiste, appunto, nell'aggregazione degli interessi particolari (prestando ulteriore attenzione, fra l'altro, al

¹⁷⁵ Sebbene Sorauf usi forse l'espedito di una categoria residuale, a dire il vero difficilmente sostenibile, cioè quella dell'Interesse Pubblico come concetto indefinito ("a political je ne sais quoi"; vedi Sorauf 1957, 623). Qualcosa di simile fa anche Cochran con la sua concezione consensualista.

¹⁷⁶ Strada intrapresa da moltissimi studiosi; vedi, ad esempio, Antiseri (2008, 10-12).

modo in cui si svolge tale aggregazione). Se la concezione realista è definibile in termini netti e semplici, e tra l'altro sembra presentare il vantaggio di poter sfruttare un approccio avaloriale e scientifico (secondo le *Wertfreiheit* weberiana) dedito alla sola analisi descrittiva della realtà (fiore all'occhiello di tutti i politologi della "politics of interests" di cui parla Bann), lo stesso non può dirsi per la concezione aggregativa. Infatti, la concezione aggregativa, al di là dei semplicismi dicotomici di cui si è detto, ha molto più in comune con la concezione "sostantiva" o "forte" dell'Interesse Pubblico di quanto non appaia ad uno sguardo disattento. Approfondirò questo aspetto nel paragrafo seguente.

Prima di proseguire, vale la pena di rilevare un ultimo punto: oltre all'individuazione di diverse concezioni, è possibile secondo alcuni fare riferimento a diverse *funzioni* svolte dal concetto di Interesse Pubblico. Tale è l'indicazione fornita da Downs (1962), ripresa anche da Box (2007, 586), per cui il concetto, al di là di una problematica ed evidente ambiguità e plurivocità semantica, continuerebbe ad essere così presente nel lessico politico in quanto rispondente a diverse funzioni, allo stesso modo di altri concetti ("love, justice", etc...) importanti nella vita sociale anche se altrettanto difficilmente definibili (Downs 1962, 2). Tali funzioni, per Downs, sono:

First, it serves as a device by which individual citizens can judge government actions and communicate their judgements to one another.

Second, since the concept implies that there is one common good for all members of society, transcending the good of any one member, appeals to the public interest can be used to coopt or to placate persons who are required by government policy to act against their own immediate interests.

Third, the concept serves as a guide to and a check on public officials who are faced with decisions regarding public policy but have no unequivocal instructions from the electorate or their superiors regarding what actions to take.

[Anthony Downs (1962), *The Public Interest: Its Meaning in a Democracy*, p. 4]

Sicuramente una prospettiva che meriterebbe di essere ulteriormente approfondita, ovviamente in altra sede, potrebbe essere proprio quella offerta da uno studio empirico dell'uso dell'espressione 'Interesse Pubblico' nell'arena politica, attraverso l'analisi dei *tòpoi* retorici che la vedono protagonista o delle situazioni in cui viene usata, approfondendo appunto l'aspetto funzionale riportato da Downs.

Tuttavia, quanto qui ci interessa in via principale, come premesso, non è l'analisi retorica o funzionale, quanto invece l'analisi filosofico-teoretica; per questo, una volta passata in rassegna la letteratura specifica sul concetto, possiamo tentare nei prossimi paragrafi di dare qualche risposta alle innumerevoli perplessità e alle importanti questioni emerse fino ad ora.

3.5. Un nuovo schema idealtipico: la teoria Y dell'Interesse Pubblico

I problemi che, alla luce dei contributi presi in considerazione nel paragrafo precedente, appaiono non soddisfacentemente risolti, riassumendo brevemente, sono: l'insanabilità dello iato tra approccio descrittivo-scientifico e normativo-etico, ignorato o aggirato fallacemente dalla maggior parte degli autori; l'insufficiente elaborazione teorica di una tipizzazione di

concezioni diverse dell'Interesse Pubblico che risponda positivamente ai requisiti di esclusività ed esaustività; la mancanza di un inquadramento filosofico adeguato in grado di rendere conto delle differenze tra concezione realista e concezione aggregativa dell'Interesse Pubblico.

Per tentare di risolvere tali problemi, e cercare di offrire una prospettiva in grado di inquadrare in modo più fertile le diverse domande affrontate fin qui, vale forse la pena provare a costruire un nuovo schema teorico, che consenta di racchiudere in sé la complessità delle innumerevoli questioni poste dal concetto di Interesse Pubblico pur mantenendo una struttura agile ed efficace in termini euristici.

Il *conceptual muddle* constatato da Sorauf (1962), cioè il caos teoretico da cui siamo partiti, infatti, può essere spiegato in questo modo: le prospettive disciplinari caratteristiche dei diversi studiosi, se adottate separatamente le une dalle altre, offrono una visuale del problema limitata solo ad alcuni degli aspetti rilevanti del concetto di Interesse Pubblico, e non riescono a dare conto di altri, dando vita in questo modo a soluzioni naturalmente contraddittorie o divergenti rispetto alle ipotesi elaborate in altri settori disciplinari. Così la scienza politica, la filosofia politica, l'economia, la sociologia, il diritto e la scienza dell'amministrazione (per citare alcune delle protagoniste principali) si sono ritrovate a percorrere strade separate che naturalmente hanno condotto a destinazioni diverse, anche soltanto nell'individuazione delle concezioni possibili di Interesse Pubblico.

Solo adottando un'ottica interdisciplinare, come si diceva nell'introduzione, è allora possibile dipanare molte delle contraddizioni emerse fin qui e costruire uno schema teorico sufficientemente approfondito. Per fare ciò è necessario partire da alcuni punti fondamentali.

In primis, considerando la diversità di concezioni possibili del concetto stesso, è opportuno mantenere un impianto di natura tipologica, creando un diverso idealtipo per ogni concezione¹⁷⁷, e assicurandosi che i requisiti di esclusività ed esaustività siano rispettati¹⁷⁸.

In secondo luogo, una diversa raffigurazione concettuale dello schema tipologico in questione (diversa rispetto al tradizionale modello tipologico supposto dalle elaborazioni fin qui considerate) potrebbe rivelarsi assai più proficua e teoricamente fondata. La mia proposta, infatti, è di non considerare le diverse concezioni come tipi essenzialmente ed inequivocabilmente differenti, ma piuttosto di pensare tali concezioni come delle zone, spazialmente definite, su un ideale continuum teorico suddiviso per gradi (privo di sostanziali soluzioni di continuità o di cesure nette).

La domanda successiva, naturalmente, è: gradi di che cosa?

¹⁷⁷ Si parla ovviamente di idealtipi nel senso weberiano, cioè di concezioni ideali in grado di assimilare in sé le molteplici manifestazioni reali di ogni concezione, rappresentate dalle varie teorie formulate nella storia delle teorie politiche riguardo al contenuto dell'Interesse Pubblico. Vedi Weber (1922, 18). Weber parla anche di "tipi puri", sottolineando che si tratta di prodotti mentali che raramente trovano una perfetta corrispondenza nella realtà.

¹⁷⁸ Per quanto concerne l'eshaustività, l'analisi delle tipologie (o semplici enucleazioni di concezioni diverse) reperite nella letteratura costituisce un punto di partenza fondamentale, offrendo un ventaglio notevole di intuizioni riguardo alle varie concezioni possibili.

La risposta, a questo proposito, parte da una constatazione fondamentale, derivante anche dalle conclusioni dei primi due capitoli: il concetto di Interesse Pubblico è un concetto intrinsecamente normativo, intriso di valorialità, e non soggetto ad alcuna trasposizione scientifica.

Nel primo capitolo è emerso chiaramente come tutta la storia del concetto di interesse sia legata a dei valori: la reciprocità (delle relazioni economiche), l'equità (connessa all'idea di compensazione di un danno), la condivisione e la partecipazione (per cui l'interesse diventa la chiave di relazione tra individui e il fulcro dell'appartenenza a gruppi identitari vari, concepiti in ottica associativa o comunitaria). Nel secondo capitolo si è dimostrato, invece, come l'idea del pubblico sia figlia delle diverse concezioni politiche prevalenti nelle varie epoche, concezioni politiche di base poste a fondamento dell'organizzazione della stessa società, e in base alle quali è possibile distinguere ciò che è pubblico da ciò che è privato (il pubblico come *political state* di Dewey). Nella corrispondenza tra pubblico e politico, bisogna sottolineare, per evitare equivoci, che la dimensione del politico è concepita nel suo significato antico, cioè come espressione autenticamente etico-filosofica e valoriale, e non nel suo significato moderno di studio scientifico della fenomenologia del potere e delle dinamiche autoritative.

Essendo, dunque, sia l'Interesse che il Pubblico due concetti fortemente connotati sul piano etico e valoriale, sarebbe difficile pensare che l'Interesse Pubblico possa avere una valenza scevra da tali dimensioni.

In questo modo si interpreta perfettamente la maggior parte delle definizioni di Interesse Pubblico formulate dai diversi autori (sulle quali si veda l'appendice alla fine del testo), fortemente incentrate sul contenuto etico-normativo del concetto. Si osservino, ad esempio, le seguenti definizioni:

“The best response to a situation in terms of all the interests and of the concepts of value which are generally accepted in our society”

[Emmette S. Redford (1954, 1108)]

“... the highest standard of governmental action, the measure of the greatest wisdom or morality in government”

[Frank J. Sorauf (1957, 616)]

“... the ultimate ethical goal of political relationship”

[C.W. Cassinelli (1958, 48)]

“All measures which promote, serve, and benefit the human desire for affirmative and constructive participation in the enterprise of civilization must be deemed to be in the public interest because they increase the good of all as intelligently conceived”

[Edgar Bodenheimer (1962, 213)].

Queste, come tante altre, sono definizioni che riconoscono esplicitamente la valenza etica del concetto di Interesse Pubblico.

Gli autori che si rifanno a definizioni simili a quelle appena citate, sebbene rispondano tutti a tale valenza etica, assumono criteri estremamente diversificati non solo nella definizione generale di Interesse Pubblico, ma soprattutto nel disegno della propria concezione specifica.

Si profila in questo senso, allora, la risposta alla domanda posta sopra, riguardante la differenza di grado che caratterizzerebbe le diverse concezioni dell'Interesse Pubblico: si tratta di una differenza nel *grado di normatività*, ovvero del livello del contenuto etico e valoriale, maggiore o minore a seconda delle concezioni.

Per questo potrebbe essere utile disegnare una immaginaria linea della normatività (tecnicamente una semiretta), che parta da un ipotetico grado zero alla sua base (ove il livello di normatività risulta nullo) e proceda verso l'alto, indicando gradazioni sempre maggiori di normatività, di valori, di contenuto etico; è bene precisare che certamente non si tratta di gradazioni in senso assoluto (soggette a trasposizioni numeriche), quanto piuttosto di una raffigurazione di tipo ordinale, in cui è possibile distinguere dottrine più relativiste o liberali, corrispondenti alla parte bassa della linea della normatività, da dottrine maggiormente "piene" di contenuto etico (in un certo senso si potrebbe dire più comprensive, per usare un termine rawlsiano), maggiormente prodighe di specificazioni del Bene, corrispondenti alla parte alta della linea.

Collocare le varie dottrine o le varie teorie dell'Interesse Pubblico lungo la linea della normatività non è certamente un'operazione semplice e immediata, proprio perché non parliamo di una scala segnata da valori numerici precisi, ma – come si è detto – di un riferimento di tipo esclusivamente ordinale. Come orientarsi allora?

Risolvere questo problema è una delle finalità che si pone lo schema tipologico in costruzione: associando la tipologia delle concezioni possibili alla linea immaginaria della normatività sarà, infatti, assai più semplice collocare le varie teorie dell'Interesse Pubblico più o meno in alto o in basso sul continuum a seconda del grado di contenuto normativo, perché punto di riferimento saranno proprio i diversi tipi ideali, caratterizzanti zone diverse del continuum.

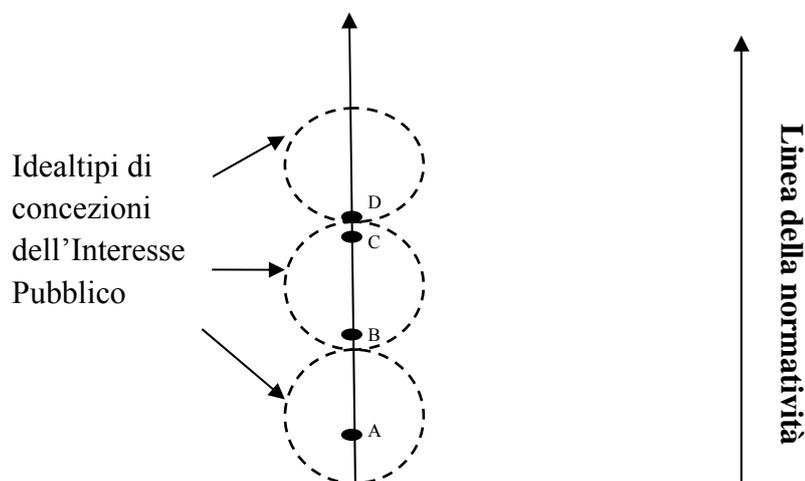
È solo dall'unione di questi due strumenti concettuali (un continuum corrispondente alla linea della normatività e lo schema idealtipico delle concezioni "a zona") che è possibile ricavare uno strumento euristico in grado di comprendere più profondamente la diversità delle teorie sull'Interesse Pubblico.

Per chiarire ulteriormente, è bene considerare che ogni teoria può rientrare in uno degli idealtipi, ma che, sebbene non ci siano intersezioni tra i tipi (garantendo in questo modo il rispetto del requisito dell'esclusività), molte particolari teorie possono collocarsi più adeguatamente "al confine" di un determinato tipo, in prossimità di un altro tipo, proprio perché la differenza tra un tipo e l'altro non prevede una cesura netta o un passaggio solo qualitativo, ma anche uno quantitativo, trattandosi di un continuum e non di una scala¹⁷⁹. La

¹⁷⁹ Per fare un esempio sul piano geometrico che serva da ulteriore spiegazione, potremmo immaginare un segmento verticale su cui siano tracciati tutti i numeri da 0 a 100 (nel nostro caso si tratta in realtà di una semiretta, e non di un segmento, perché non c'è il limite superiore). Potremmo dividere tale segmento in zone in base alle decine di appartenenza, per cui la prima zona andrebbe da 0 a 10, la seconda da 10 a 20 e così via. Pur ottenendo dieci zone diverse, il continuum sottostante rappresentato dal segmento rende conto del fatto che non si è in presenza di dieci zone qualitativamente ed essenzialisticamente diversificate, quanto piuttosto di un

dimensione quantitativa, in questo, contempera il pensiero che si sia in presenza di tipi nettamente distanti, evidenziando invece come i tipi (cioè le concezioni) siano molto più vicini di quanto si possa pensare.

Un esempio grafico potrà forse chiarire ancora di più il senso di queste parole.



Come si può osservare nella figura, a destra abbiamo la linea della normatività crescente, mentre a sinistra il nostro continuum delle teorie sull'Interesse Pubblico. È possibile dividere il continuum in zone (i segmenti del continuum delimitati dai cerchi): tali zone sono i diversi idealtipi di concezioni dell'Interesse Pubblico. I puntini neri, invece, rappresentano le teorie dell'Interesse Pubblico concretamente elaborate dai singoli autori¹⁸⁰. Perciò la teoria storica A si colloca nel primo idealtipo (zona in basso), le teorie B e C nel secondo e la teoria D nel terzo. Ora, come è possibile notare grazie al continuum, si può vedere che la teoria C, ad esempio, è molto più vicina sul continuum alla teoria D rispetto alla teoria B, pur essendo D appartenente ad un altro idealtipo e B allo stesso idealtipo di C. Per questo motivo ragionare esclusivamente in termini di idealtipi può non essere sufficiente, perché non si prenderebbe in considerazione la complessità concettuale ulteriore rappresentata dalla collocazione più o meno in alto o in basso rispetto alla linea della normatività.

percorso ininterrotto che va da 0 a 100, e in cui la consistenza di un numero che si collochi vicino al limite della propria decina, ad esempio del numero 9, non sarà poi così lontana da quella del numero 11, che pure si trova in un'altra decina, e quindi in un'altra zona. Anzi, si dovrebbe notare come vi sarebbe una maggiore differenza – sempre sul piano della consistenza numerica – tra due numeri come 1 e 9 (che pure appartengono alla stessa decina) piuttosto che tra 9 e 11, che appartengono a due decine diverse. Si tratta solo di una metafora esplicativa, in cui il ruolo delle decine è svolto dagli idealtipi e il ruolo del segmento dal continuum alla base dell'intera tipologia.

¹⁸⁰ In realtà – è bene precisarlo – non è possibile identificare la singola teoria con il suo autore, perché è anche possibile che uno stesso autore abbia prodotto più di una teoria a riguardo. Per questo a volte è possibile collocare due opere diverse dello stesso autore in due diversi idealtipi, e quindi è più corretto parlare di singole teorie e non di autori. Questo sarà il caso, come si vedrà, ad esempio di John Rawls, per cui si distingue comunemente tra un Rawls 1 (quello di *A Theory of Justice*) e un Rawls 2 (quello di *Political Liberalism*), corrispondenti a due teorie molto diverse. Su questo vedi in particolare Maffettone (2010).

Andando avanti con il nostro ragionamento, è necessario integrare quanto scritto sopra a proposito delle definizioni di Interesse Pubblico. Se la maggior parte di tali definizioni, formulate soprattutto da filosofi, giuristi, economisti e pensatori politici, presentano una valenza etica tale da concepire il concetto di Interesse Pubblico come un concetto normativo, altre definizioni, elaborate soprattutto nel campo della scienza politica, negano alla radice l'esistenza del concetto stesso (si tratta della concezione che abbiamo definito realista). Per i realisti, insomma, l'Interesse Pubblico non esiste, e nella pratica concreta della politica esso serve solo come "etichetta" che, di volta in volta, viene applicata surrettiziamente ad un particolare equilibrio di forze tra gruppi di interesse particolari.

È la visione che anima, ad esempio, le seguenti definizioni:

"... a satisfactory criterion of the public interest is the preponderant acceptance of administrative action by politically influential groups"
[Avery Leiserson (1942, 16)]

"... nothing more than a label attached indiscriminately to a miscellany of particular compromise of the moment"
[Glendon A. Schubert Jr.(1962, 175)]¹⁸¹.

Tale è la visione, oltre che di Leiserson e Schubert, degli *emotivists* descritti da Leys, nonché degli esponenti della *group theory* in scienza politica, come Bentley, Herring o Truman, i quali negano alla radice, come già detto, la stessa possibilità che esista un Interesse Pubblico. Approfondiremo in uno dei prossimi paragrafi la concezione realista dell'Interesse Pubblico (che è uno degli idealtipi della tipologia in costruzione), ma quanto ora è importante sottolineare è il modo in cui tale concezione si inserisce nel continuum tipologico alla base della nostra trattazione.

Come è intuibile, tale concezione non può che trovare posto in un solo punto, cioè in corrispondenza della base della linea della normatività, ovvero al suo grado zero. Per questo la linea della normatività è concepibile come una semiretta, e non come una retta, appunto perché il suo punto di partenza prevede una caratteristica quantitativa ma anche qualitativa assai peculiare: il contenuto normativo, in quel punto, è nullo; i valori, in quel particolare punto, non hanno alcun ruolo.

È in corrispondenza di quel grado zero di normatività, allora, che il nostro continuum avrà il suo punto teorico di partenza, per cui è lì che troveranno posto tutte le teorie che negano alla base la possibilità di qualsiasi contenuto normativo del concetto di Interesse Pubblico.

¹⁸¹ A ben guardarle, il lettore attento noterà che tali definizioni, in virtù del loro carattere convenzionalista e relativo, sono in realtà delle non-definizioni. Alla loro base, infatti, v'è la convinzione profonda che l'Interesse Pubblico non esista affatto, e che quindi l'espressione sia solo un'etichetta (*label*) posta su qualcosa di molto più concreto, cioè l'interesse dei gruppi più influenti (Leiserson) oppure il fluido e temporaneo compromesso di gruppi di interesse in competizione (Schubert).



Come si diceva, la peculiarità di quel particolare punto si estrinseca sia sul piano quantitativo (grado zero di normatività) che su quello qualitativo, perché è solo in quell'area che si rende possibile un'analisi scientifica del concetto che risponda al criterio della *Wertfreiheit* (avalutatività) di Weber. E per questo non è un caso che proprio le analisi della scienza politica si collochino soprattutto in quell'area, rifiutando di dare qualsiasi ruolo a valutazioni normative e concentrandosi su dinamiche reali (per questo concezione realista) empiricamente osservabili.

È così, dunque, che si pone rimedio a due dei problemi evocati all'inizio del paragrafo: il primo era quello della insanabilità dello iato tra approccio scientifico-descrittivo e approccio etico-prescrittivo (cioè tra scienza ed etica). Tale iato è effettivamente insanabile: semplicemente, nel trattare il concetto e le concezioni di Interesse Pubblico, occorre tenerlo sempre ben presente, non tentando di costruire ponti teoreticamente impossibili tra due campi essenzialmente differenti, e che rispondono a regole filosofiche ben diverse. Proprio questo è il difetto di numerose analisi già trattate nel paragrafo precedente: molti autori, infatti, partono da una descrizione realistica e scientifica del processo decisionale e amministrativo per poi, all'improvviso, inserire di soppiatto un qualche valore (la dignità umana, le libertà civili, il principio democratico) attraverso cui fondare l'Interesse Pubblico; altri postulano un valore (la libertà, o l'eguaglianza, o il Bene assoluto) per poi usare gli strumenti tipici della razionalità scientifica al fine di dimostrare la correttezza delle proprie ipotesi. Tutto questo, soprattutto per ragioni epistemologiche¹⁸², inficia alla radice la validità di quelle analisi.

La soluzione, insomma, è tenere presente la differenza fondamentale tra campo della scienza e campo dell'etica, riconoscendo che, essendo il concetto di Interesse Pubblico un concetto eminentemente normativo, le teorie scientifiche dell'Interesse Pubblico non possono che collocarsi alla base della linea della normatività, laddove i valori etici non ricoprono alcun ruolo, e laddove l'esistenza dello stesso Interesse Pubblico viene fondamentalmente negata.

Questo stesso ragionamento ci porta alla soluzione dell'altro problema evocato all'inizio, cioè quello della confusione tra concezione realista e concezione aggregativa dell'Interesse Pubblico.

Come si diceva prima, c'è una grande differenza tra il sostenere che l'Interesse Pubblico non esiste e il sostenere che esso sia il risultato dell'aggregazione (più o meno libera o spontanea) degli interessi particolari dei singoli. In quest'ultimo caso – lo vedremo più nel dettaglio nei

¹⁸² Si potrebbe qui richiamare la legge di Hume, su cui tornerò nel paragrafo 3.7.

paragrafi 3.9 e 3.10 – la stessa aggregazione degli interessi particolari è fondata dal ricorso a dei valori, anche semplicemente il riconoscimento positivo della libertà individuale e del diritto a perseguire il proprio specifico interesse. Non convince, dunque, la visione di coloro che, all’insegna di un comune riconoscimento sotto l’egida di una visione liberale e pluralista, pensano che i sostenitori della concezione realista siano gli stessi o siano dalla stessa parte dei sostenitori della concezione aggregativa. I realisti si collocano al grado zero della linea della normatività, e costruiscono teorie scientifiche in merito all’interazione dei gruppi di interesse nella società, mentre i sostenitori della concezione aggregativa entrano appieno all’interno del continuum, e si collocano in un punto più alto lungo la linea della normatività.

Per fare un esempio, Redford afferma con grande naturalezza che l’Interesse Pubblico esiste, anche qualora venga concepito semplicemente come capacità di giungere ad un compromesso tra interessi particolari.

The search for a "group" interest or a "public interest" is therefore a search for the common interest. This would be true even if the common interest were no more than the ability to reach a compromise among special interests. But the common interest often includes more. That it has substantive content even for our diversified publics can easily be illustrated.

[Emmette S. Redford (1954, 1104)]

Il *substantive content* di cui parla Redford è chiaramente il contenuto etico (sostantivo) delle diverse teorie dell’Interesse Pubblico; tra queste figura indubbiamente la teoria “minima” dell’Interesse Pubblico inteso come interesse a giungere ad un compromesso tra interessi diversi, solo che tale concezione è tutt’altro che minima, poiché si nutre di più presupposti valoriali di quanto appaia superficialmente, ad esempio della convinzione che tutti abbiano diritto a perseguire il proprio interesse, e che sia un bene raggiungere un compromesso tra tutti gli interessi (o tra quanti più interessi possibile). È facile notare come, storicamente, non è per niente scontato partire da questi presupposti (la storia dell’emancipazione femminile, della schiavitù o del razzismo possono fornire una pleora di facili riferimenti in merito)¹⁸³. Tecnicamente, allora, la teoria minima dell’Interesse Pubblico non è quella aggregativa, bensì quella realista, perché solo quest’ultima si colloca al grado zero della normatività.

L’intuizione che è possibile cogliere da quanto appena detto, allora, è la seguente: se finora si è pensato di essere in presenza almeno di una concezione sostantiva (quella platonico-

¹⁸³ A tal proposito, si può citare quanto scrive Bodenheimer: “In determining the public interest of the United States in our own day, for example, we do not recognize the interests of the race haters as entitled to parity with those of the advocates of racial tolerance; religious freedom is looked upon as a value entitled to protection, while religious intolerance is denied such protection; we do not put the actions of loyal citizens on the same plane with those of the protagonists of revolutionary violence” (1962, 214). Tutti coloro che promuovono una determinata visione dell’Interesse Pubblico, e che perciò non appartengono alla categoria dei realisti, partono da alcuni presupposti essenziali dati per scontati: nelle considerazioni di Bodenheimer si possono individuare, ad esempio, l’affermazione dell’eguaglianza razziale, la libertà di culto e la tolleranza religiosa, il rifiuto della violenza politica. Quanto qui si afferma è che tali presupposti vanno riconosciuti propriamente come prescrizioni valoriali ed espressioni di contenuto etico, non fondate scientificamente. È questo il problema della cosiddetta fallacia naturalistica nel dibattito filosofico sulla teoria del diritto, e in particolare sulla teoria dei diritti umani.

idealista) e di una concezione non-sostantiva di natura aggregativa (con il ruolo aggiuntivo di altre concezioni possibili quale quella di processo), nella nuova ottica del continuum si comprende perfettamente come *tutte le teorie siano in realtà sostantive*, almeno tutte quelle che affermano l'esistenza dell'Interesse Pubblico, perché l'unico caso particolare è forse rappresentato proprio dalla concezione realista, che difatti nega la validità etica del concetto, collocandosi sul grado zero della linea della normatività¹⁸⁴. La conclusione è che “it is impossible to exclude the normative or ideal element from any determination of the public interest” (Bodenheimer 1962, 213). Per questo le diverse concezioni possono essere meglio comprese e interpretate solo lungo un continuum, che dia conto di questa basilare similarità tra loro, così come delle fondamentali differenze.

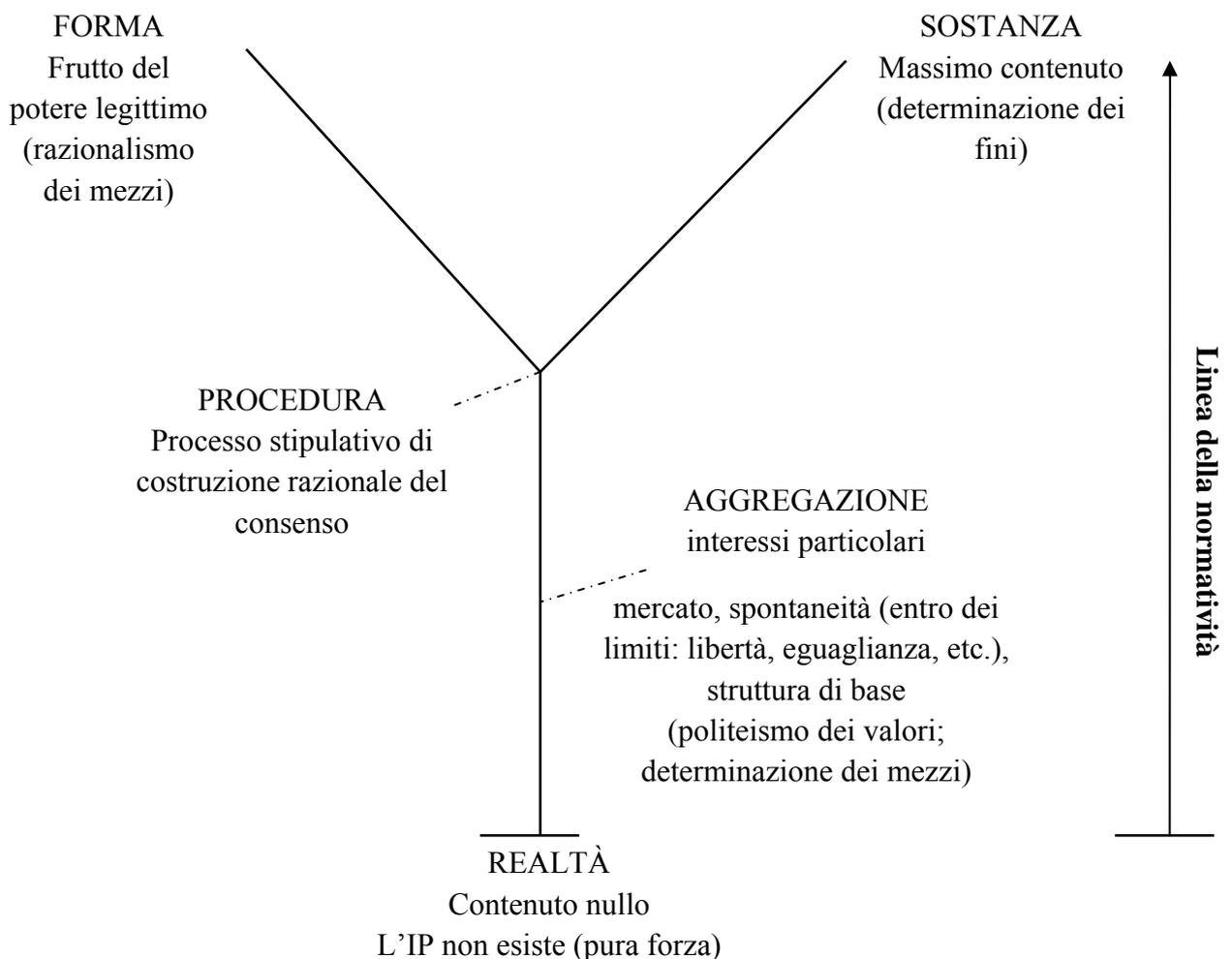
Rimane da fornire un ultimo elemento, prima di costruire lo schema idealtipico e presentare le differenti concezioni. Una volta appurato che una differenza fondamentale tra le varie concezioni è dettata dal diverso grado di contenuto etico, affinché una tipologia sia tale è necessario almeno un altro criterio di distinzione (*fundamentum divisionis*): come risulterà più chiaro analizzando le singole concezioni, tale ulteriore criterio consiste nel principio teoretico di giustificazione adottato da ogni concezione, vale a dire nelle premesse epistemologiche, logiche e antropologiche poste alla base da ogni concezione per giustificare sé stessa.

Possiamo a questo punto passare a presentare le concezioni dell'Interesse Pubblico che, alla luce della letteratura analizzata e delle considerazioni svolte finora, appaiono le meglio definite, e che, a mio avviso, soddisfano i requisiti di esclusività e di esaustività che ci siamo preposti nel costruire il nuovo schema tipologico. Ribadisco ancora una volta che si tratta di idealtipi, cioè di tipi puri stilizzati nelle loro specificazioni appunto tipiche. Solo associando la tipologia al continuum (parallelo alla linea della normatività) lungo cui sono collocati i tipi si può cogliere l'esatta collocazione teoretica delle reali singole teorie.

Le concezioni qui proposte nella costruzione della tipologia sono cinque: 1. concezione formalista; 2. concezione sostantiva; 3. concezione procedurale-stipulativa; 4. concezione aggregativa; 5. concezione realista.

Collocando tali concezioni lungo il continuum dello schema tipologico, si ottiene una figura di questo tipo:

¹⁸⁴ Dico forse perché, da un certo punto di vista, anche la decisione di studiare il contenuto dell'Interesse Pubblico in modo avalutativo e esente da considerazioni etiche è il frutto di una scelta etica di fondo, la stessa che determina l'affermazione (metafisica ed extra-scientifica) che il metodo scientifico sia il metodo migliore per conoscere e studiare un qualche fenomeno. Anche la scienza, dopotutto, parte da postulati eminentemente metafisici ed etici (vedi Popper 1934, 37-40). Ovviamente, da questo punto di vista, ci si trova a un livello di profondità massimo, per cui qualsiasi scelta di qualsiasi tipo è il frutto di considerazioni etiche. Non intendendo arrivare a tale livello di profondità, si può dire che la concezione realista è l'unica che, *al suo interno*, non lascia spazio a valori e valutazioni etiche, mentre nelle altre si può rintracciare un grado differente di contenuto etico, come vedremo meglio nell'analisi delle singole concezioni.



Affronteremo nei prossimi cinque paragrafi l'analisi di ognuna delle concezioni. Il par. 3.11 sarà dedicato alla questione specifica della visione del lobbying all'interno delle cinque concezioni, mentre nel paragrafo 3.12 torneremo sullo schema appena presentato per spiegarlo ulteriormente alla luce dell'analisi delle singole concezioni.

Prima di procedere, tuttavia, è bene fornire una descrizione generale dello schema, spiegando anche le ragioni della sua peculiare forma di Y (da cui trae il nome la teoria).

Delle differenze tra concezione realista e concezione aggregativa si è già detto: esse sono rispettivamente alla base dello schema (in corrispondenza del grado zero di normatività) e, cominciando a salire sul continuum lungo la linea della normatività, nella parte bassa del continuum.

La concezione realista si caratterizza per il suo approccio scientifico-descrittivo, che rifiuta alla radice l'uso dei valori nelle sue analisi, e pertanto nega l'esistenza stessa del concetto di Interesse Pubblico, in quanto concetto essenzialmente etico-normativo, privilegiando la sola analisi della realtà (da cui il nome di concezione realista).

Non altrettanto fa la concezione aggregativa, che, a partire da alcuni valori etici "minimi", quali la libertà o lo sviluppo efficiente dell'eccellenza nell'attività umana, riconosce un ruolo fondamentale – entro dei limiti valoriali di base – al gioco spontaneo degli interessi particolari

e alla libera interazione tra essi, sul modello economico del libero mercato. A differenza della concezione realista, nella quale a contare sono solo i concreti rapporti di forza tra gruppi di interesse in competizione, nella concezione aggregativa si impone valorialmente il principio della convivenza (pacifica), e si cercano di costruire le regole costituzionali e procedurali fondamentali (quella che Rawls chiama “struttura di base”) secondo il modello della società aperta e della liberaldemocrazia.

In essa vige quello che John Stuart Mill e Max Weber definiscono “politeismo dei valori”, con la sola imposizione di quei valori che affermano il valore stesso del politeismo dei valori. Questa concezione è definita aggregativa non perché aggreghi, sommandoli, gli interessi particolari (sebbene alcuni autori di questa concezione intendano esattamente l’aggregazione in questo modo), ma perché aggregano, *rendendoli compatibili gli uni con gli altri*, gli interessi dei singoli (quanto meno la maggior parte di essi), cioè permettendo la loro coesistenza pacifica.

La concezione procedurale-stipulativa (così chiamata per distinguerla da alcune formulazioni della concezione aggregativa, che pure è attigua ad essa, definite procedurali¹⁸⁵) si colloca ad un livello ancora superiore sul continuum, perché, oltre a riconoscere ed accettare i presupposti etici della concezione aggregativa (ad esempio il fatto che gli individui debbano essere liberi ed eguali), essa promuove un contenuto di normatività maggiore, rappresentato dalla ricerca razionale del consenso, attraverso l’uso della ragione pubblica e dei processi ideali di comunicazione. È detta concezione procedurale perché in essa l’Interesse Pubblico è il risultato di una decisione deliberata attraverso una specifica procedura che risponda a determinate caratteristiche, ed è solo in virtù di tale procedura che la decisione che ne scaturisce può pretendere di rappresentare l’Interesse Pubblico.

È a questo punto che, sul continuum, ci si trova di fronte ad un bivio: infatti, lo schema si biforca nel momento in cui il contenuto di normatività supera il livello della concezione procedurale-stipulativa. Così si arriva nella parte più alta dello schema, quella in cui il contenuto normativo è massimo.

Da una parte si trova la concezione sostantiva e dall’altra quella formalista. Esse sono da collocarsi alla stessa altezza sulla linea della normatività, sebbene in punti diversi, perché nonostante il grado di normatività sia massimo per entrambe, il principio di giustificazione le differenzia profondamente. Questo non significa, come vedremo, che esse non comunichino – anzi in alcuni casi sarà facile fare un “salto” dalla concezione sostantiva alla concezione formalista.

Nonostante si sia detto che tutte le concezioni dell’Interesse Pubblico (ad eccezione di quella realista) siano fondamentalmente sostantive, continuo a chiamare questa specifica concezione (quella sul vertice destro della Y) sostantiva perché essa è quella che più di ogni altra pretende di individuare essenzialisticamente la *substantia* (intesa nel senso platonico-aristotelico) dell’Interesse Pubblico, identificando quest’ultimo con un Sommo Bene o in generale con un Bene oggettivo e applicabile a tutti (ovviamente in questa concezione la

¹⁸⁵ Mi riferisco in particolare alla descrizione della liberaldemocrazia compiuta in termini procedurali (la democrazia madisoniana di cui parla Robert Dahl per esempio), che rientra pienamente nella concezione aggregativa in quanto differente sul piano teoretico da quella propriamente procedurale di stampo habermasiano.

libertà individuale cede spesso e volentieri il passo a valori considerati più importanti, quali appunto i diversi criteri etici applicati alla società – o più spesso comunità – intera, anche a discapito dei singoli). È soprattutto nella concezione sostantiva, infatti, che è possibile trovare posto per le dottrine illiberali e antidemocratiche, poiché l'Interesse Pubblico si estrinseca solitamente (a seconda degli autori) nella stessa determinazione dei fini della società intera, non essendovi posto per i fini dei singoli (come invece accade nella concezione aggregativa).

La concezione formalista, infine, è una concezione “ingenua” dell'Interesse Pubblico, poiché non rivela alcunché di nuovo, compiendo di fatto un'identificazione *ex definitione* tra la volontà del sovrano (che si tratti di un re, di un Parlamento o di qualsiasi espressione del potere formalmente legittimo) e l'Interesse Pubblico. È detta perciò concezione formalista perché presta attenzione esclusivamente alla forma della decisione, piuttosto che al suo contenuto, cioè si concentra sul soggetto decidente e non sull'oggetto deciso. Si distingue dalla concezione procedurale-stipulativa perché, a differenza di quest'ultima, i singoli in essa non ricoprono alcun ruolo, mentre nella procedurale-stipulativa la procedura prevede la partecipazione con pari dignità e peso di tutti i soggetti interessati dalla decisione. La concezione formalista, inoltre, si colloca al massimo grado di normatività perché formalizza come Interesse Pubblico, in casi estremi, perfino l'arbitrario, dando a volte alla semplice volontà di una persona il carattere dell'espressione di giustizia o del Bene, senza dover fornire per questo alcuna giustificazione addizionale.

È logicamente possibile, in alcuni casi, fare un salto dalla concezione sostantiva alla concezione formalista, per i motivi che approfondiremo nei prossimi due paragrafi. Nell'analisi delle concezioni intendo partire, infatti, proprio dalla formalista e dalla sostantiva.

3.6. La concezione formalista. L'Interesse Pubblico come forma

La concezione formalista, come detto pocanzi, si caratterizza per un'attenzione esclusiva alla forma, e per attribuire – per definizione – alle decisioni del decisore pubblico la qualifica di Interesse Pubblico. Il decisore pubblico è il detentore del potere legittimo, a prescindere dal regime politico in cui ci si trova e dalle caratteristiche specifiche del decisore stesso. Si tratterà, dunque, di qualsiasi organo che sia espressione del potere sovrano: di un parlamento, di un capo dell'esecutivo, di un re, così come del singolo amministratore pubblico.

Tale concezione, come si è detto, è una concezione “ingenua”, poiché nulla dice di nuovo rispetto al contenuto delle decisioni stesse, assumendo una totale identificazione tra la decisione del soggetto decidente e l'Interesse Pubblico. Massima attenzione è prestata al soggetto, più che al contenuto o all'oggetto della decisione¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Ad esempio, H. George Frederickson scrive: “In an elected democratic polity the public interest is whatever the majority in Congress or the president say it is. One version of this is principal-agent theory; another is agency-capture theory; and another is the administrative law argument that the constitution and the laws express the public interest and any significant deviation from them is a breach of the public interest” (citato da Lewis 2006, 694).

Tale concezione anima la lettera di vari documenti costituzionali, legislativi o amministrativi (gli esempi potrebbero essere innumerevoli), i quali presuppongono che lo Stato (o i soggetti ad esso assimilabili) agisca sempre nell'Interesse Pubblico.

La concezione formalista è associabile alle due concezioni individuate rispettivamente da Leys e da Schubert, vale a dire il *formal meaning* dell'Interesse Pubblico (“whatever is the object of duly authorized, governmental action”; Leys 1962, 238) e il razionalismo amministrativo (Schubert 1957, 348-349).

Proprio la concezione del razionalismo amministrativo di Schubert ci consente di approfondire un punto importante, teso anche a spiegare il perché la concezione formalista (sotto la cui egida trova posto la categoria suddetta di Schubert) meriti un posto a sé tra le concezioni dell'Interesse Pubblico, nonostante la sua evidente ingenuità etica.

Gli studiosi che, prima di altri, si sono occupati del problema della specificazione dell'Interesse Pubblico, come già detto, sono stati gli amministrativisti e i teorici dell'amministrazione pubblica in generale. Il loro problema specifico consisteva nel fornire un criterio adatto a guidare l'amministratore nelle situazioni di discrezionalità a fronte dell'idea di Interesse Pubblico come standard di comportamento. Ora, la maggior parte delle riflessioni in merito, soprattutto negli anni Trenta e Quaranta del XX secolo, si concentravano su due aspetti in particolare: quello della riduzione della discrezionalità amministrativa stessa (vedi ad esempio quanto detto su Ernst Freund nel par. 3.4.2) e quello dell'implementazione dell'efficienza della macchina dell'amministrazione, sotto gli influssi – allora imperanti – delle teorie dello *scientific management*. Come riconosce lo stesso Schubert, tuttavia, sebbene “these scientists developed quite elaborate theories of administrative decision-making, they produced no articulate theory of the public interest” (1957, 348). Infatti, il fuoco delle riflessioni di quegli anni, più che nel ruolo etico del concetto di Interesse Pubblico, consiste nella configurazione della macchina amministrativa secondo il principio di efficienza e di massima utilità, *dati i fini politici sovrastanti l'azione amministrativa*. Gli obiettivi politici o etici (che più propriamente rappresentano il contenuto di qualsiasi teoria dell'Interesse Pubblico) vengono considerati un *a priori* già stabilito altrove indipendentemente (dal legislatore ad esempio).

Esempio di tale impostazione è quanto scrive Herbert A. Simon nel 1947:

The theory of administration is concerned with how an organization should be constructed and operated in order to accomplish its work efficiently. A fundamental principle of administration, which follows almost immediately from the rational character of “good” administration, is that among several alternatives involving the same expenditure the one should always be selected which leads to the greatest accomplishment of administrative objectives; and among several alternatives that lead to the same accomplishment the one should be selected which involves the least expenditure. Since this “principle of efficiency” is characteristic of any activity that attempts rationally to maximize the attainment of certain ends with the use of scarce means, it is as characteristic of economic theory as it is of administrative theory. [...]

The criterion which the administrator applies to factual problems is one of efficiency. The resources, the input, at the disposal of the administrator are strictly limited. It is not his function to establish a utopia. It is his function to maximize the attainment of the

governmental objectives (assuming they have been agreed upon), by the efficient employment of the limited resources that are available to him. [...]

Once the system of values which is to govern an administrative choice has been specified, there is one and only one "best" decision, and this decision is determined by the organizational values and situation, and not by the personal motives of the member of the organization who makes the decision. Within the area of discretion, once an individual has decided, on the basis of his personal motives, to recognize the organizational objectives, his further behavior is determined not by personal motives, but by the demands of efficiency. [...]

The need for an administrative theory resides in the fact that there are practical limits to human rationality, and that these limits are not static, but depend upon the organizational environment in which the individual's decision takes place. The task of administration is so to design this environment that the individual will approach as close as practicable to rationality (judged in terms of the organization's goals) in his decisions.

[Herbert A. Simon (1947), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, pp. 38-38; 186-187; 204; 240-241]

Insomma, i teorici che possono essere fatti rientrare nella concezione formalista dell'Interesse Pubblico si sono occupati principalmente di definire degli standard di razionalità, efficienza e buon funzionamento della macchina pubblica, e hanno tralasciato il problema a monte del contenuto etico dei fini che tale macchina è chiamata a realizzare.

Come si accennava nei paragrafi precedenti, in questo modo il problema viene solo aggirato, perché si postula, cioè si dà per assodato, che i fini stabiliti costituiscano per definizione l'Interesse Pubblico. Proprio tale postulazione è la caratteristica centrale della concezione formalista, attenta alla forma e non al contenuto.

In un certo senso si può dire che il ragionamento formalista ha una natura regressiva, perché il problema etico della decisione scivola regressivamente da un livello (quello del singolo funzionario amministrativo pubblico, ad esempio) ad un livello superiore (scalando la gerarchia decisionale), per arrivare a un punto in cui i fini sono dettati semplicemente da una volontà formalmente superiore e sostanzialmente arbitraria (il legislatore negli stati nomocratici, il monarca negli Stati assoluti, etc.).

Clifford J. Geertz, nel 1973, racconta una storia assai popolare tra gli antropologi, quella dell'inglese a cui un indiano spiega l'architettura del cosmo, secondo cui il mondo poggierebbe su una piattaforma, retta a sua volta sulla schiena di un elefante, che si regge a sua volta su di una tartaruga; alla domanda postagli allora dall'inglese, che chiede su che cosa poggi la tartaruga, l'indiano risponde «Ah Sahib, dopo quella sono tutte tartarughe...» (Geertz 1973, 28-29). Sembra che i teorici della concezione formalista siano irretiti in una visione cosmologica simile a quella dell'indiano, rimandando il problema del contenuto dell'Interesse Pubblico sempre un po' più in là.

A chi obiettasse che in un regime liberal-democratico e in uno Stato di diritto qualsiasi sovrano è soggetto a dei limiti, per esempio quelli di una Costituzione, si può rispondere che è la stessa Costituzione a svolgere il ruolo di *Grundnorm*, per dirla con Hans Kelsen, cioè di norma fondamentale assunta come base autoritativa, identificata, appunto, con un Interesse Pubblico formalmente definito. Come spiega proprio Kelsen, tuttavia, ogni Costituzione è

valida, in ultima analisi, solo finché la si ritenga valida, o finché essa svolga effettivamente la funzione di norma fondamentale dell'ordinamento positivo. È questo il senso della teoria pura del diritto kelseniana, per cui volendo giustificare ogni norma in termini di diritto, arriva un punto in cui il diritto fondamentale stesso (la costituzione) non è più a sua volta giuridicamente giustificabile, e si basa su dinamiche extragiuridiche¹⁸⁷ (escluse quindi da una teoria pura del diritto), come il consenso politico o la forza bruta.

La concezione formalista si colloca allora nella parte più alta dello schema tipologico rispetto alla linea della normatività, perché l'identificazione dell'Interesse Pubblico prescinde dalla specificazione di qualsiasi contenuto, e compie un'equivalenza tra natura etica della decisione e semplice volontà formale, assumendo come criterio del massimo Bene il semplice arbitrio del decisore ultimo, che in linea di massima non ha alcun limite¹⁸⁸.

Essa è, in definitiva, una concezione ingenua e tautologica, in quanto postula che il contenuto dell'Interesse Pubblico è stabilito da coloro i quali agiscono nell'Interesse Pubblico, non fornendo alcun criterio epistemico o filosofico sul quale confrontarsi criticamente, come invece succede (come vedremo) nelle altre quattro concezioni di Interesse Pubblico.

Tra le critiche fondamentali che si possono rivolgere alla concezione formalista, inoltre, ci sono quelle che attaccano la particolare versione formalista secondo cui non si ha a che fare con uomini, ma con lo Stato come entità razionale-legale, oppure secondo cui è la particolare funzione attribuita a certi uomini a conferire loro un miglior discernimento di quali decisioni siano effettivamente nell'Interesse Pubblico.

Ora, prendendo in considerazione quanto detto nel capitolo precedente sul problema degli universali, e sposando la soluzione individualista, si potrebbe dire che lo Stato, di per sé, non esiste: esistono invece uomini che, all'interno di determinate strutture, assumendo determinate funzioni, agiscono nel suo nome. E non è facile trovare una base giustificativa del fatto che tali uomini siano *ex se* illuminati su cosa sia l'Interesse Pubblico più di chiunque altro. "Every informed person is aware of the fact that, under the conditions of the actual world, this identification is without a rational basis. Government officials may misconceive the community interest, make serious and unquestionable mistakes in framing and executing public policies, and may lead the ship of state to ruin and disaster. They may also be motivated by selfish desires in exercising their responsibilities and interpret their public functions purely in terms of personal advancement or aggrandizement of power. These facts

¹⁸⁷ Kelsen traduce in questo modo nei termini della filosofia del diritto il secondo teorema dell'incompletezza che Kurt Gödel aveva formulato nel 1931 a proposito dei sistemi logico-matematici, secondo cui prendendo una teoria matematica T sufficientemente espressiva da contenere l'aritmetica, se T è coerente, non è possibile provare la coerenza di T all'interno di T, vale a dire che nessun sistema coerente può essere utilizzato per dimostrare la sua stessa coerenza.

¹⁸⁸ Anche qualora si volesse, nel contesto delle odierne democrazie costituzionali, andare oltre il legislatore ordinario, infatti, il decisore ultimo può essere sempre individuato nel legislatore costituente, il quale non può più risalire la scala gerarchica del diritto per appoggiarsi su qualcos'altro, poiché esso pone sé stesso a fondamento dell'edificio giuridico in base a dinamiche e criteri che precedono la sfera del diritto stessa. "La funzione costituente quindi ha questa caratteristica, unica fra tutte le funzioni, di essere [...] del tutto libera nel fine, perché nessuna regola preesistente la vincola. Prima di essa c'è il caos" (Paolo Barile, Enzo Cheli, Stefano Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1995, p.298).

are so well understood that no elaborate documentation or historical verification would appear to be necessary” (Bodenheimer 1962, 209). Gli studi della scuola della *public choice* negli anni successivi confermeranno, in vari modi, molte delle affermazioni di Bodenheimer a proposito di funzionari governativi e amministratori pubblici in generale.

I principali difetti della concezione formalista, tuttavia, non sono di natura empirica, ma eminentemente di natura teoretica.

Ricapitolando, infatti, la concezione formalista risulta sterile sul piano filosofico a causa della circolarità cognitiva e della tautologicità che essa stessa sottende. Come la maggior parte delle tautologie, essa risulta ingenua e poco rilevante euristicamente. È inoltre soggetta ad un ragionamento regressivo teso ad aggirare il problema della definizione del contenuto dell’Interesse Pubblico, piuttosto che a risolverlo. Infine, come si è visto, essa legittima un’etica fondamentalmente arbitraria, fatta risalire alla semplice volontà dei decisori, risultando in questo modo totalmente priva di criteri di giustificazione oggettivi, e basandosi unicamente sul criterio soggettivo (riferito al soggetto decidente) della forma della decisione pubblica.

C’è un unico caso in cui la concezione formalista potrebbe non essere tautologica e ingenua, vale a dire laddove si sostenga che i decisori pubblici in questione siano, in virtù magari di uno statuto epistemico particolare, diversi da tutti gli altri uomini, e conoscano, a differenza di ogni altro, la vera essenza dell’Interesse Pubblico. In realtà, però, in questo caso ci ritroveremmo già all’interno di una diversa concezione, a cui quella formalista può essere, come vedremo, in qualche modo legata, cioè la concezione sostantiva.

3.7. La concezione sostantiva. L’Interesse Pubblico come sostanza

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. Nel concepire l’Interesse Pubblico come massima realizzazione morale del bene dell’intera società, infatti, essa pensa alla società come un tutt’uno organico, sposando così – almeno nel suo tipo puro – una visione organicista e olista della società stessa¹⁸⁹.

A differenza delle altre quattro concezioni, la concezione sostantiva dell’Interesse Pubblico individua il fine ultimo della società intera, identificandolo con la *substantia* dell’Interesse Pubblico stesso (per questo è detta sostantiva). Come si è già detto, nonostante anche le altre concezioni (ad eccezione di quella realista) siano anch’esse fondamentalmente sostantive, perché basate su una scelta normativa di fondo (una *substantia* etica è sempre presente), la concezione sostantiva può continuare ad essere definita tale (sulla falsariga di Leys o Box) perché è quella che ha le pretese più alte in termini di conoscenza della realtà e in termini di determinazioni dei fini.

Spiegamoci meglio.

¹⁸⁹ Sulle quali vedi i paragrafi 2.4 e 2.5.

La giustificazione alla base di ogni concezione sostantiva si basa su un elemento epistemico che intende stabilire criteri certi di conoscenza assoluta. Da tale elemento epistemico viene fatto derivare generalmente un sistema etico che pretende di essere il migliore interprete della Verità (conoscenza), e quindi del Bene (morale).

Per questo essa si colloca nel punto più alto lungo la linea della normatività, considerando che il contenuto etico-politico delle dottrine che storicamente si identificano con questo tipo di concezione è massimo, in quanto prevede non solo un disegno costituzionale di base o dei principi fondamentali di organizzazione della società, ma declina gli stessi fini individuali in funzione della visione generale. Si può dire che essa abbia una natura monistica, perché prevede un disegno unitario preciso, radicato su un unico fondamento teoretico ed epistemico: la Verità.

In questo la frase di Ramakrishna è particolarmente calzante e assai significativa sul piano paradigmatico, perché evidenzia due elementi centrali della concezione sostantiva: essi sono l'unità, nella sua opposizione alla diversità e al conflitto, e la conoscenza, intesa come raggiungimento della Verità. L'unità tramite la Verità può essere considerata il vessillo di ogni concezione sostantiva. Il possesso della conoscenza (e quindi della Verità), infatti, si traduce naturalmente, secondo la concezione sostantiva, in una sintesi totale nella quale non c'è posto né per la diversità, né per gli individui, né per interessi di parte. La parte stessa assume un senso solo all'interno di un disegno generale della società nel suo insieme, secondo la teoria organicista classica, per cui sarebbe innaturale e insensato voler separare parti del corpo dal corpo stesso, come le braccia e lo stomaco dell'apologo di Menenio Agrippa.

Riguardo ai significati da attribuire ai due concetti di interesse e di pubblico esplorati nei primi due capitoli, la concezione sostantiva si fonda su una visione dell'interesse nel suo senso oggettivamente inteso e collettivamente concepito, e su una visione olistica del pubblico¹⁹⁰, in cui la società, come si è detto, è un unico corpo, e in cui qualcuno è legittimato a governare e a comandare su tutti, proprio in virtù del criterio epistemico di cui sopra.

Volendo, la concezione sostantiva anima le differenti risposte che, nella storia della teoria politica, sono state pensate alla domanda posta da Platone (nella *Repubblica* e nel *Politico*) su chi debba comandare¹⁹¹.

Se è possibile, infatti, concepire essenzialisticamente e conoscere oggettivamente la sostanza dell'Interesse Pubblico, allora è anche coerente che tale sostanza non sia necessariamente compresa da 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 società / comunità politica (nella concezione sostantiva i due termini si equivalgono, come in Aristotele); se, insomma, si abbandona la connotazione soggettivistica della definizione opposta dell'interesse ("ciò a cui si attribuisce un qualche valore"), ne

¹⁹⁰ Tale visione del pubblico assorbe in sé tutte e tre le nozioni possibili individuate nel secondo capitolo (soggettivo-statuale, soggettivo-sociale e oggettivo come proprietà di generalità e astrattezza): il corpo sociale e politico è un tutt'uno indissolubile.

¹⁹¹ Domanda 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".

consegue che l'interesse esista anche al di là della consapevolezza dell'individuo, che anzi potrà sbagliarsi sull'identità dei suoi veri interessi. È questo il senso che si cela, anche nel linguaggio comune, quando si dice di conoscere i "veri interessi di qualcuno" (vedi par. 1.14). Questo primo elemento epistemico determina allora il significato politico del pubblico, poiché la stessa società politica, lungi dall'essere composta da individui singoli che assumono il ruolo di cittadini liberi ed eguali (come invece sarà nella concezione procedurale-stipulativa e in quella aggregativa), assume l'immagine di un unico corpo, il quale può essere studiato scientificamente proprio come farebbe il fisiologo (o un patologo, a seconda delle circostanze), e che, nel proprio indirizzo politico, fa svolgere funzioni differenti alle 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).

Capostipite della concezione sostantiva può essere considerato proprio il fondatore dell'Accademia¹⁹², poiché, una volta individuato un criterio epistemico (ovvero la conoscenza del Bene e della Verità, basata sull'*επιστήμη* e non sulla *δόξα*), egli ne fa derivare 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 rimane ancora incatenata (*Repubblica*, Libro VII, 514a-518b)¹⁹³.

È la conoscenza, insomma, un fattore oggettivo, che rende certi uomini i governanti migliori (cioè coloro che governano nell'Interesse Pubblico). Per Platone tale fattore oggettivo è proprio la conoscenza dell'idea (iperuranica) del Bene.

Non è un caso, a tal proposito, che Schubert usi l'espressione "platonismo amministrativo" per indicare la sua categoria equivalente alla nostra concezione sostantiva dell'Interesse Pubblico.

In seguito furono Aristotele e la scuola stoica, in modi diversi, ad individuare un altro criterio epistemico, il quale troverà grande fortuna nei secoli successivi e il cui influsso perdura in molte delle dottrine riconducibili alla concezione sostantiva: si tratta dell'idea di natura e di legge naturale come fonte superiore di eticità.

Gli Stoici predicavano di vivere seguendo l'ordine razionale del mondo (il "vivere secondo natura" di Cleante di Asso, e forse ancora prima di Zenone di Cizio), poiché solo esso si trova a coincidere con la ragione divina, legge naturale della comunità umana che esprime la vera giustizia (e – in termini politici – il vero Interesse Pubblico).

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*,

¹⁹² 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*.

¹⁹³ "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).

eterna, *immutabile* legge governerà tutti i popoli e in ogni tempo”¹⁹⁴ (*De Republica*, Libro III, 22, corsivo mio): sono l’immutabilità e l’eternità di tale legge che la ergono al di là delle opinioni e delle norme positive¹⁹⁵. Nella teoria politica, insomma, avevano fatto il loro ingresso l’idea del *diritto naturale* e il giusnaturalismo.

Adottata in seguito da Agostino d’Ippona (*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 si affermò facilmente nel medioevo per arrivare, con diverse elaborazioni, all’epoca moderna, quando venne fatta propria da diversi filosofi quali Johannes Althusius (Althusius), Thomas Hobbes, Huig de Groot (Hugo Grotius), John Locke e Jean-Jacques Rousseau. Sarebbe probabilmente sbagliato, tuttavia, compiere un’equivalenza completa tra giusnaturalismo e concezione sostantiva, in quanto anche la stessa idea di diritto naturale è stata declinata in modi molto differenti, sia sul piano teorico che su quello delle conseguenze, dai diversi autori citati e ancor più nelle rielaborazioni successive¹⁹⁶.

Ciò che accomuna fondamentalmente le teorie riconducibili nell’alveo della concezione sostantiva, ad ogni modo, è “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). Che l’elemento epistemico della Verità sia riferito a una particolare dottrina filosofica, religiosa, scientifica o di qualsiasi altro tipo, ciò che caratterizza la concezione sostantiva dell’Interesse Pubblico è l’assolutizzazione di tale elemento epistemico, il suo tradursi in un programma etico-politico di determinazione dei fini sociali o il suo tradursi nel diritto di un soggetto particolare a comandare. È proprio in quest’ultimo caso che potrebbe prodursi un balzo dalla concezione sostantiva alla concezione formalista, come si accennava in precedenza, perché se si suppone che qualcuno sia naturalmente in possesso di un criterio epistemico che consente di conoscere perfettamente la sostanza dell’Interesse Pubblico e che lo stesso soggetto sia quindi legittimato a governare secondo quel criterio, un facile esito è proprio quello che si ritenga che l’Interesse Pubblico sia rappresentato da qualsiasi decisione venga presa da quel soggetto.

¹⁹⁴ 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 necque tota abrogari potest nec vero aut per senatum aut per populum solvi haece 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 tempore 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”.

¹⁹⁵ 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 Hegel nel terzo volume delle *Vorlesungen für Aestetik* (1835-1838).

¹⁹⁶ Molte delle odierne dottrine dei diritti umani presentano un fondamento giusnaturalistico, solo per fare un esempio.

Ora, vi sono una serie di obiezioni, di carattere teoretico, logico e antropologico, che possono essere mosse alla concezione sostantiva qui in discussione, a partire da alcune teorie esiziali per essa¹⁹⁷.

Potremmo citare:

- la legge di Hume, secondo la quale non è possibile logicamente passare dal piano descrittivo della scienza al piano prescrittivo dell'etica¹⁹⁸ (Hume 1740, 521), per cui dalle eventuali basi di conoscenza oggettiva e scientifica della realtà (l'essere) non sarà possibile far derivare logicamente alcun sistema etico o nessuna ragione pratico-normativa (il dover essere), come invece vorrebbe il giusnaturalismo, che pecca quindi della cosiddetta fallacia naturalistica¹⁹⁹;
- la fallibilità della conoscenza umana (Popper 1934), per cui la stessa conoscenza scientifica è una piattaforma mobile e in continua costruzione;
- la teoria delle conseguenze inintenzionali di azioni umane intenzionali (Merton 1936), secondo cui è impossibile prevedere tutti gli esiti, considerando che ogni azione produce infinite conseguenze inintenzionali;
- la teoria dell'eterogenesi dei fini (Wundt 1886, Michels 1911), che getta pesanti dubbi sulla capacità degli uomini – per quanto filosofi o illuminati – di continuare ad aderire al (presunto) Interesse Pubblico, qualora ricoprono incarichi politici;
- 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 del nominalismo, in opposizione alla ipostatizzazione di un universale quale l'Interesse Pubblico sostantivo di un'intera società concepita come un corpo unico²⁰⁰.

¹⁹⁷ Dopotutto, “non è più tempo di principi superiori, di fini ultimi, di verità definitive”, per usare le parole di Pier Aldo Rovatti (1983, 44).

¹⁹⁸ “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).

¹⁹⁹ Per una trattazione più sistematica della legge di Hume e riguardo il confronto tra cognitivisti e noncognitivisti etici vedi D'Agostino (2007, 35-45) e Oppenheim (1990).

²⁰⁰ “The deepest of all the stereotypes is the human stereotype which imputes human nature to inanimate or collective things” scrive – ultimo di una lunghissima serie (vedi par. 2.5) – Walter Lippmann (1922, chapter XI).

Probabilmente l'elenco delle critiche alla concezione sostantiva potrebbe essere ancora lungo. Ritengo, tuttavia, che già solo la prima di esse, la legge di Hume, sia una condanna a morte per ogni concezione sostantiva, poiché incide sul collegamento vitale che essa instaura tra elemento epistemico ed elemento etico-politico, distruggendo le pretese normative di chi pure si ritenga padrone di una Verità assoluta e certa.

3.8. La concezione procedurale-stipulativa. L'Interesse Pubblico come processo di costruzione razionale del consenso

La terza concezione di Interesse Pubblico che prendiamo qui in considerazione è la concezione procedurale-stipulativa. Essa vanta delle caratteristiche peculiari, che, ancorché la connotino per un forte contenuto ideale, la pongono ad un livello normativo inferiore sulla linea della normatività rispetto alle concezioni formalista e sostantiva.

A differenza di quest'ultime, infatti, la concezione procedurale-stipulativa non individua un approdo etico finale (che nelle due precedenti concezioni veniva giustificato sulla base di un criterio formale e sulla base di un criterio epistemico ed etico assoluto), ma si sofferma sul *processo* attraverso cui è possibile costruire un consenso razionale di individui liberi ed eguali che si confrontano in una situazione comunicativa ideale. Consentendo a *tutti* di esprimere la propria opinione ragionata, e favorendo il confronto pubblico di tali opinioni attraverso l'ideale della ragione pubblica, secondo i teorici di tale concezione si può arrivare a deliberare consensualmente il contenuto dell'Interesse Pubblico (che è tale solo in virtù del processo attraverso cui viene determinato). È detta concezione procedurale perché la specificazione etica non consiste, appunto, in un contenuto predeterminato o in dei fini particolari, ma nella procedura che viene usata per la deliberazione razionale, procedura in teoria aperta a qualsiasi fine; il peso specifico, insomma, si concentra non sull'*outcome* della decisione politica ma sul processo della decisione stessa.

Come si accennava sopra, preferisco aggiungere l'aggettivo 'stipulativa' a 'procedurale' affinché non sorgano fraintendimenti, nel campo politologico, con la concezione procedurale-madisoniana della democrazia di cui parla Robert A. Dahl (1956)²⁰¹; l'idea della stipulazione, difatti, specifica meglio le connotazioni di un atto libero nei fini e che vede convergere dei contraenti, su un piano di eguaglianza, verso esiti volontari comuni.

Tale concezione corrisponde al significato 2.B.ii di Leys (*substantive meaning, proper procedures, due process of law*) e alla concezione di processo già individuata da Cochran²⁰² e da Box.

Proprio quest'ultimo scrive:

²⁰¹ Una certa confusione, in alcuni scritti, è in effetti provocata dall'ambiguità dei termini 'procedura' e 'processo', a volte tesi a indicare i luoghi e le forme del processo decisionale nel senso istituzionale, altre volte tesi a indicare il processo dialogico-decisionale ideale, come appunto nella concezione procedurale-stipulativa.

²⁰² Esclusivamente per quanto riguarda la terza sottocategoria della concezione di processo, che è l'unica a prevedere la riconciliazione degli interessi attraverso un'equa procedura. Vedi nota 1733.

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.

[Richard C. Box (2007), pp. 588-589]

Insomma, è il processo stesso attraverso cui si giunge a costruire il consenso intorno all'Interesse Pubblico il fuoco della concezione procedurale-stipulativa, che si sofferma quindi sulle modalità di attuazione di una deliberazione ideale, compiuta su base razionale, attraverso la partecipazione – su un piano di libertà ed eguaglianza – di tutti i soggetti interessati dalla decisione politica e quindi coinvolti nella deliberazione (è importante, infatti, che nessuno ne rimanga escluso).

I presupposti normativi, qui, riguardano i soggetti decidenti e la modalità della deliberazione. I soggetti sono individui (cittadini) che devono essere liberi (di esporre la propria visione comprensiva) ed eguali, in quanto nessuno di essi deve contare più di ogni altro, e nessuno di essi deve poter vantare una condizione privilegiata nello spazio della discussione; la modalità della deliberazione, in secondo luogo, deve coinvolgere tutti senza escludere nessuno, e deve arrivare a determinare una volontà comune secondo i requisiti tipici della ragione pubblica (su cui vedi il par. 2.6), nel rispetto dei presupposti suddetti della libertà e dell'eguaglianza.

Gli stessi presupposti di libertà ed eguaglianza si troveranno in gran parte anche all'interno della concezione aggregativa, con la differenza che mentre in quest'ultima il conflitto tra interessi diversi viene come vedremo preservato, all'interno della concezione procedurale-stipulativa il conflitto viene idealmente ricomposto proprio dalla pratica della ragione pubblica.

La nozione del pubblico usata in questo caso sarebbe quella che abbiamo definito "oggettiva", in quanto rispondente ai requisiti di generalità ed astrattezza, che caratterizzano la ragione pubblica come strumento e l'Interesse Pubblico come fine.

Trovano allora posto all'interno della concezione procedurale-stipulativa la teoria dell'agire comunicativo di Habermas²⁰³, la pragmatica trascendentale di Karl Otto Apel²⁰⁴, nonché le varie teorie della democrazia deliberativa, che, come scrive Donatella Della Porta, "tendono a

²⁰³ Il quale, affrontando proprio il problema della deliberazione e dei suoi presupposti normativi in relazione al dilemma democratico di Böckenförde (1976), nel noto incontro con Joseph A. Ratzinger afferma: "Lo Stato di diritto costituito democraticamente non garantisce solo le libertà negative affinché i singoli membri della società possano curare il proprio bene; mettendo a disposizione libertà comunicative, infatti, esso mobilita anche la partecipazione dei cittadini al pubblico dibattito su temi che riguardano contemporaneamente tutti. Il perduto 'vincolo unificante' è ora un processo democratico in cui, in ultima istanza, è in discussione la giusta interpretazione della Costituzione" (in Habermas e Ratzinger 2005, 48-49).

²⁰⁴ Sulle numerose affinità tra la teoria di Habermas e quella di Apel vedi Franco Volpi (1980), mentre per un confronto con le teorie di Rawls e di Ronald Dworkin vedi Falcón Y Tella (2009).

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)²⁰⁵.

Sono, insomma, le nozioni di dialogo, informazione, interazione sociale, a caratterizzare le teorie della concezione procedurale-stipulativa; l’idea di base è quella “that legitimate lawmaking issues from the public deliberation of citizens” (Bohman e Rehg 1997, ix).

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

Alcune riflessioni critiche possono provenire dalla scuola della Social Choice, nella quale il teorema di Arrow (1951), la teoria dell’*agenda-setting*, il paradosso del votante o il problema del *free-riding* di Olson (1965) minano alla base i presupposti individuati dalla concezione procedurale-stipulativa; 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 – esercitare un potere e un’influenza differenti anche nella loro reciproca interazione)?

Anche qui, insomma, l’elemento idealistico-normativo sembra avere un ruolo preponderante, perché solo normativamente è possibile presupporre un meta-accordo sulle procedure da seguire, sull’agenda degli argomenti da affrontare, sulle modalità di risoluzione dei conflitti stessi. Lo spunto critico finale 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? “Procedural fairness is an abstract concept that admits of a large (perhaps indefinite) number of specifications, each of which encodes some understanding of the principles and goods at stake. [...] In law and ordinary politics—as well as in theoretical debates about deliberative democracy, public reason, and expertise—arguments about procedures cannot be disentangled from substantive considerations. And if we try to short-circuit these arguments by stipulating adherence to ‘established’ procedures, we repeat the mistake of privileging the status quo” osserva, a tal proposito, William A. Galston (2007, 14-15).

3.9. La concezione realista. L’Interesse Pubblico non esiste

Come si è spiegato nel par. 3.5, in letteratura regna una notevole confusione tra le ultime due concezioni di Interesse Pubblico, quella aggregativa e quella realista, le quali vengono impropriamente sovrapposte, a discapito delle profonde differenze teoretiche che le caratterizzano.

Per motivi di chiarezza espositiva risulta forse preferibile concentrarsi prima sulla concezione realista, riservando l’analisi della concezione aggregativa al prossimo paragrafo.

²⁰⁵ Sulla democrazia deliberativa vedi in particolare i volumi a cura di Bohman e Rehg del 1997 e di Bosetti e Maffettone del 2004.

La concezione realista dell'Interesse Pubblico rifiuta alla radice l'approccio etico-normativo sotteso al concetto stesso, preferendo adottare l'ottica descrittiva (e non prescrittiva) dell'analisi scientifica. Secondo tale concezione l'Interesse Pubblico, in quanto standard normativo, sostanzialmente non esiste, poiché in alcun modo esso è giustificabile razionalmente o operazionalizzabile empiricamente: per questo essa preferisce studiare la realtà (da ciò il nome) dell'arena socio-politica, vista come terreno di scontro tra gruppi di interesse, gruppi in nessun caso associabili tutti all'insegna di un unico interesse. La concezione realista si colloca al grado più basso della linea della normatività, laddove il contenuto etico è nullo, pari a zero. A rigore, è solo in quel punto del continuum che trovano posto le diverse teorie riconducibili alla concezione realista.

Piuttosto disincantate e scettiche, allora, sono le analisi di diversi autori, quali Schubert, Leiserson o gli esponenti della *group theory*: si è già detto della posizione di Schubert, il quale riconosce che una teoria dell'Interesse Pubblico nella scienza politica avrebbe senso solo qualora possa essere resa pienamente operativa, ma che esclude decisamente una tale possibilità, concludendo che “there is no public-interest theory worthy of the name” e che “political scientists might better spend their time” (Schubert 1962, 175 e 176).

Simile alla posizione di Schubert è quella di Frank J. Sorauf (entrambi vengono inclusi da Leys nella categoria degli *emotivists*, cioè quelli per cui l'Interesse Pubblico è solo un'etichetta emozionale di carattere intuizionista²⁰⁶). L'Interesse Pubblico, infatti, immetterebbe, secondo Sorauf, “the ‘x’ factor, the imponderable and unknown, in the political equation” (1957, 617).

Tra le riflessioni elaborate nell'ambito della concezione realista è possibile scorgere una *pars destruens*, dedita a dimostrare l'insostenibilità – da un punto di vista scientifico – del concetto etico di Interesse Pubblico, e una *pars construens*, nella quale si usa un approccio totalmente differente per analizzare l'Interesse Pubblico come dato politico.

Alla *pars destruens* possono essere ricondotte tutte le riflessioni tese a negare che possa esistere un unico interesse in grado di superare gli infiniti conflitti tra i diversi interessi sociali.

Proprio Bentley, ad esempio scrive: “we shall never find a group interest of the society as a whole. We shall always find that political interests and activities of any given group – and there are no political phenomena except group phenomena – are directed against other activities of men, who appear in other groups [...]. The society itself is nothing other than the complex of the groups that compose it” (1908, 222), mentre Truman afferma stentoreamente che “we do not need to account for a totally inclusive interest, because one does not exist” (1951, 51).

Alla base di considerazioni come queste, naturalmente, riposa una ferma opposizione ad ogni visione olistica della società: la nozione del pubblico qui sposata è quella soggettiva nel senso sociale, per cui il pubblico identifica solo un certo gruppo di individui accomunati da un qualche interesse, gruppo che risulterà ad ogni modo parziale rispetto ad una supposta società considerata nel suo complesso. Inoltre, la nozione di interesse adottata è quella dell'interesse

²⁰⁶ Vedi qui il paragrafo 3.4.2 nonché Leys (1962, 241).

come preferenza soggettivamente intesa dall'individuo (benché non secondo una visione psicologica, bensì nel suo effettivo concretizzarsi come comportamento direttamente osservabile; vedi par. 1.12): al massimo sorgeranno coalizioni di individui con la finalità di meglio avanzare tali interessi particolari; in questo quadro non esiste alcun interesse che può definirsi valido universalmente o accettato da tutti. La realtà è che “differing experiences and perceptions of men not only encourage individuality but also [...] inevitably result in differing attitudes and conflicting group affiliations” (Truman 1951, 50)²⁰⁷.

Il quadro, insomma, è quello di una società conflittuale, in cui gli individui perseguono interessi diversi e si associano per acquistare maggior forza nello scontro tra tali interessi.

In tale quadro difficilmente può trovare posto il concetto di Interesse Pubblico, perché esso sarà solo l'etichetta che ciascun gruppo (o ciascun individuo) attribuisce alle proprie preferenze particolari, ovvero “whatever happens to be the speaker's own view as to a desirable public policy” (Lindblom e Dahl 1953, 501).

“All agreed that there was no remedy: the concept was so vague, so contested, and so mired in subjectivity and partisanship as to admit of no objective and meaningful specification” (Galston 2007, 11).

La *pars construens* della concezione realista, dunque, riguarda solo lo studio scientifico delle reali dinamiche di interazione e scontro tra gruppi di interesse. Il campo di studio della scienza politica non potrà che essere la società concepita “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” (Cochran 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.

È la registrazione e la misurazione di tali dinamiche e di tali rapporti di forza, insomma, l'unico obiettivo perseguibile attraverso l'ottica specifica della scienza politica, al di là di considerazioni etiche e normative. In questo senso assumono importanza le definizioni dell'Interesse Pubblico citate sopra – quelle di Leiserson e Schubert – per cui Interesse Pubblico è il nome che viene attribuito ad un particolare compromesso momentaneo tra

²⁰⁷ Riferendosi al caso dell'interesse nazionale, che nel contesto del discorso di Truman può facilmente essere sovrapposto a quello di Interesse Pubblico (pur avendo noi qui rigettato tale equivalenza; vedi par. 1.8), il politologo americano riflette su quanto sia facile notare come persino in momenti in cui più di ogni altro un paese si sente unito, cioè durante una guerra internazionale, non è possibile individuare un unico interesse onnicomprensivo, perché da un interesse nazionale alla vittoria militare (?) risulterebbero comunque esclusi i pacifisti, gli obiettori di coscienza, le spie, i sovversivi, etc.. In disaccordo con tale impostazione si colloca la riflessione di Brian Barry, secondo cui i rilievi di Bentley e di Truman sarebbero superficiali. “Why for example is nobody in the United States in favor of having the Strategic Air Command take off and drop all its bombs on the United States? Obviously because nobody at all believes this would be in his interests. To point out as if it were a great discovery that all proposals which are actually put forward meet opposition is as naïve as expressing surprise at the fact that in all cases which reach the Supreme Court there is something to be said on each side” (1962, 198). Probabilmente, considerando alcuni esempi storici quali le pratiche kamikaze o il terrorismo a sfondo religioso fondamentalista, la stessa premessa di Barry potrebbe essere messa in questione, perché espressione di una concezione antropologica sostanzialmente utilitarista e razionalista piuttosto idiosincratice rispetto alle premesse proprie della concezione realista dell'Interesse Pubblico, eticamente relativiste.

interessi differenti, oppure semplicemente al singolo interesse che risulta vincente e maggioritario in un dato momento storico.

Un'ulteriore prospettiva di studio, sempre in ottica scientifico-descrittiva, riguarda quelle funzioni del concetto a cui faceva riferimento Downs (1962; vedi par. 3.4.5), in particolare la seconda delle tre individuate dal politologo americano, cioè quella per cui il concetto viene usato nell'arena politica come "dispositivo" retorico utile per gli appelli all'unità e per l'opposizione all'affermazione di determinati interessi particolari; "invoking the public interest is merely a strategy which groups pursue in promoting their own interests" (Cochran 1974, 333).

Proprio questo è il ragionamento svolto qualche anno prima da Truman, il quale fa riferimento alle situazioni di crisi quali una guerra.

There is a political significance in assertions of a totally inclusive interest within a nation. Particularly in times of crisis, such as an international war, such claims are a tremendously useful promotional device by means of which a particularly extensive group or league of groups tries to reduce or eliminate opposing interests. [...] Assertion of an inclusive "national" or "public interest" is an effective device in many less critical situations as well. In themselves, these claims are part of the data of politics.
[David B. Truman (1951, 50)].

L'Interesse Pubblico, nella scienza politica, può essere insomma considerato un dato della politica, e deve essere studiato esclusivamente o in termini di funzione svolta come argomento retorico (analizzabile attraverso gli strumenti tipici della comunicazione politica), o nei termini di reali rapporti di forza tra gruppi diversi.

Riguardo alla funzione di argomento retorico, ancora, è possibile citare le parole di Stephen K. Bailey, il quale scrive:

The phrase 'the public interest' is the decision maker's anchor rationalization for policy-caused pain. [...] There is perhaps no better example in all language of the utility of myth than the phrase 'the public interest'. It is balm for the official conscience. It is oil on the troubled waters of public discontent. It is one of society's most effective analgesics.
[Stephen K. Bailey (1962, 97)]

Anche Brian Barry rileva come l'espressione costituisca uno strumento efficace della retorica politica, in quanto offre a politici e funzionari un "handy smoke-screen to cover their decisions" (Barry 1964, 1). Ad ogni modo, come si è già detto, non è l'espressione a interessarci qui, quanto il concetto vero e proprio di Interesse Pubblico, sebbene all'interno della concezione realista i due piani tendano praticamente a coincidere.

Occorre allora soffermarsi su un ulteriore passaggio analitico, senza il quale è facile sbagliarsi riguardo alle implicazioni latenti della concezione realista dell'Interesse Pubblico. L'implicazione latente della concezione realista, privata di qualsiasi riferimento etico-normativo, è che essa prescinde totalmente dal contesto democratico o non democratico, liberale o totalitario della società che si intende studiare. Coerentemente con l'impostazione scientifica che la caratterizza, la concezione realista è applicabile in qualsiasi contesto politico,

perché qualsiasi società, essendo concepita come insieme di gruppi di interesse, presenta gruppi “vincenti” e gruppi “perdenti”, gruppi predominanti (al limite anche uno solo contro tutti gli altri) e gruppi sottomessi²⁰⁸. Le uniche differenze – stando alla prospettiva della concezione realista – saranno solo in termini di rapporti di forza.

La società della concezione realista dell’Interesse Pubblico, insomma, si rivela essere una giungla, dove l’etichetta di Interesse Pubblico risulta essere solo uno scalpò esibito dal gruppo più forte al termine della battaglia.

Certamente con ‘forza’ non si deve intendere esclusivamente la forza bruta o la violenza fisica (che pure in moltissimi contesti politici, compresi ovviamente quelli democratici, è alla base della stabilità socio-politica), ma anche la forza economica del denaro o lo *smart* o *soft power* di un determinato gruppo (per usare la fortunata espressione di Joseph S. Nye Jr.). “The only final decisions are made on the basis of power in one form or another” (Gross 1953, 10)²⁰⁹.

Il contenuto dell’Interesse Pubblico, insomma, per la concezione realista, deriva da rapporti di forza e dinamiche di potere tra gruppi di interesse in competizione.

Il grande errore che si riscontra in buona parte della letteratura, a tal proposito, è l’associazione della concezione realista con il disegno liberal-democratico delle odierne democrazie occidentali, oppure – come si è già dimostrato nel par. 3.4.3 – il contrabbando di alcuni principi normativi (e quindi non scientifici) all’interno di analisi scientifiche.

Ad esempio, Stanley I. Benn, che pure è uno dei teorizzatori della *politics of interest*, e che sembra sposare la concezione realista, si dimostra convinto della bontà della distinzione marxiana tra interesse oggettivo di classe e aspirazione concreta in un dato momento (nel senso di interesse soggettivamente concepito), e scrive: “the interests to be considered are not all the desires of every individual, but only those which conform to the ‘jural postulates of the society’, which are the general principles presupposed in the bulk of demands put forward. An eccentric desire which cannot be included within such general principles is [...] neither a claim nor an interest but just a desire” (1959-1960, 129-130). Ciò che renderebbe un interesse tale, insomma, e non un semplice desiderio, sarebbe la sua ragionevolezza. Ma non è forse tale ragionevolezza un criterio etico-normativo? Non è un caso, infatti, che proprio la ragionevolezza, associata all’idea di ragione pubblica, è uno dei capisaldi della teoria contrattualista rawlsiana: una teoria filosofica, non scientifica²¹⁰.

²⁰⁸ A ben vedere è lo stesso discorso che si può fare a proposito della teoria delle élite, applicabile indifferentemente in contesti democratici o non democratici. La rassegna degli studi che hanno usato questa prospettiva (vedi, ad esempio, Sola 2000) ne è una dimostrazione.

²⁰⁹ Piuttosto significative e in linea rispetto alla concezione realista, a tale riguardo, appaiono le considerazioni che Agostino d’Ippona svolge nel *De Civitate Dei*, nel IV Libro, al paragrafo quarto (il cui titolo è *Quam similia sint latrocinii regna absque iustitia*), a proposito del ruolo della politica slegata dalla giustizia. “Se non è rispettata la giustizia, che cosa sono gli Stati se non delle grandi bande di ladri?” si chiede Agostino, e narra l’aneddoto dell’incontro tra Alessandro Magno e un pirata: “Il re gli chiese che idea gli era venuta in testa per infestare il mare. E quegli con franca spavalderia: ‘La stessa che a te per infestare il mondo intero; ma io sono considerato un pirata perché lo faccio con un piccolo naviglio, tu un condottiero perché lo fai con una grande flotta’”. Analoga contrapposizione si trova in Bossuet (1666).

²¹⁰ Non si prestano a tali obiezioni, nonostante le apparenze, i riferimenti alle “rules of the game” di Bentley (1908, 218) e Truman (1951, 512), poiché tali regole del gioco (sostanzialmente identificate con le regole

Lo stesso Schubert, tra gli altri, sbaglia nel concepire la concezione realista come suddivisa in tre rami filosofici: secondo Schubert, infatti, è possibile distinguere

1. i *Bentleyan realists*, secondo cui “the public interest has significance only as the slogan which symbolizes the compromise resulting from a particular accommodation or adjustment of group interaction” (1960, 202);
2. gli *psychological realists*, secondo cui i funzionari pubblici sono psicologicamente stimolati dal concetto di Interesse Pubblico al fine di prendere in considerazione il bene dei cittadini non direttamente rappresentati dai gruppi di interesse;
3. i *due-process realists*, secondo cui una decisione è all’insegna dell’Interesse Pubblico solo qualora la decisione stessa consenta a tutti coloro che ne saranno interessati di avere una voce nel processo decisionale.

A ben vedere, solo il primo di questi tre rami coglie lo spirito della concezione realista, vale a dire quello riferito a Bentley e ai suoi seguaci; gli altri due, infatti, in qualche modo reintroducono un qualche elemento normativo (nel secondo caso il principio per cui il decisore deve equilibrare gli interessi dei gruppi con quelli dei *voiceless*, ricadendo così forse nella nostra concezione aggregativa; nel terzo caso il principio per cui la decisione deve essere presa o deliberata con la partecipazione di tutti coloro che ne sono interessati, ricadendo probabilmente nell’alveo della nostra concezione procedurale-stipulativa). Sebbene Schubert ritenga, come abbiamo visto, che nessuna di queste formulazioni possa ambire al carattere della scientificità, e inviti i politologi a occuparsi d’altro, credo che la formulazione del realismo *à la Bentley* possa invece rappresentare perfettamente il punto di vista tipico della concezione realista dell’Interesse Pubblico, in cui il concetto è solo un’etichetta usata per coprire una reale dinamica competitiva tra gruppi di interesse diversi, che si contendono con la forza il favore delle decisioni pubbliche. E tale visione, come si diceva, prescinde totalmente dalla considerazione del regime politico (democratico o meno) in cui i gruppi di interesse operano.

In definitiva, la concezione realista dell’Interesse Pubblico esclude che il concetto possa essere fatto ricadere all’interno dell’ambito scientifico, riconoscendone il carattere inevitabilmente intuizionista: per usare le parole di Sorauf, “the term is too burdened with multiple meanings for valuable use as a tool of political analysis” (1957, 624), poiché, vista la varietà delle concezioni e degli standard normativi, il problema è “just *whose* standard it is to be” (1962, 184).

Solo passando dalla concezione realista a quella aggregativa sarà possibile tornare a parlare di standard normativi e di contenuti prescrittivi, abbandonando il campo della scienza e tornando in quello dell’etica e della teoria politica.

democratiche) non sono, per i due autori americani, uno standard normativo da imporre, ma semplicemente un dato di fatto da considerare nell’analisi politologica della società americana.

3.10. La concezione aggregativa. L'Interesse Pubblico come struttura di base della società aperta

L'ultimo idealtipo che prendiamo qui in considerazione è relativo alla concezione aggregativa dell'Interesse Pubblico, che si colloca nella zona bassa del continuum, in corrispondenza di un basso grado di normatività. Il contenuto etico minore rispetto alle altre concezioni, ma superiore comunque rispetto al grado zero vantato dalla concezione realista, è dovuto al fatto che la concezione aggregativa consente agli individui di perseguire qualsiasi fine essi ritengano, pur all'interno di alcuni limiti che rendono possibile il mantenimento di tale spazio di libertà reciproco.

La visione socio-politica che ne è alla base è apparentemente simile a quella della concezione realista, perché prevede la libera interazione tra individui e gruppi di interesse differenti che cercano di influenzare il processo politico a proprio favore; tuttavia, al contrario della concezione realista, la concezione aggregativa non rimane silente riguardo a prescrizioni di valore, perché individua un valore positivo irrinunciabile proprio nella libera interazione di gruppi di interesse diversi, nel mantenimento del pluralismo etico, nella preservazione del grado maggiore possibile di libertà per i singoli individui²¹¹.

In breve, l'Interesse Pubblico della concezione aggregativa consiste nelle regole del gioco della società aperta (per usare la formula popperiana), aperta a tutte le visioni del mondo tranne a quelle dei violenti e degli intolleranti, ovvero nella struttura di base della società liberal-democratica (per rifarsi, invece, alla formula rawlsiana), espressione di una concezione politica compatibile con le più diverse dottrine comprensive (tranne – è ovvio – quelle che negano alla base i presupposti di tale concezione politica). È un Interesse Pubblico liberale e pluralista.

²¹¹ Non appare condivisibile, pertanto, la visione di Box, il quale scrive che 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). Box confonde indebitamente due piani diversi, che sono quello della visione della società in termini di individui portatori di interessi e preferenze, e quello della consistenza dell'Interesse Pubblico in termini di aggregazione. In entrambi egli si rifà in realtà alla nostra concezione realista – tant'è che scrive che tale concezione “is epistemologically positivist, not normative; it accepts the given, the way things appear at present” (2007, 588), per poi introdurre il concetto normativo (estraneo all'ottica realista) dell'aggregazione utilitarista. In simili difficoltà si imbatte Cochran quando scrive che 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) Come si è già detto, Cochran e Box sono gli ultimi di una lunga serie di studiosi che non è riuscita a cogliere le essenziali differenze tra concezione realista e concezione aggregativa.

L'interesse è qui concepito come nelle parole di Brian Barry: "an action or policy is in a man's interests if it increases his opportunities to do what he wants" (1962, 192); esso si presenta nella doppia veste individuata nel primo capitolo, vale a dire sia come oggettivamente inteso (per quanto riguarda le regole di convivenza fondamentali) sia come soggettivamente concepito (per quanto riguarda i variegati fini perseguiti dai singoli individui).

La nozione del pubblico sposata, d'altra parte, è anch'essa polivalente: l'Interesse Pubblico è pubblico sia perché fa riferimento al ruolo dello Stato, sia perché configura l'assetto della convivenza sociale, sia perché le regole di base devono rispondere ai requisiti di generalità e astrattezza nel concepire gli individui come formalmente tutti uguali.

I valori fondamentali posti alla base della maggior parte delle dottrine riconducibili alla concezione aggregativa sono sostanzialmente tre: la libertà individuale, l'eguaglianza formale degli uomini e la convivenza pacifica stante il fatto del pluralismo. La libertà perché solo essa garantisce lo sviluppo dell'eccellenza umana²¹² (che viene considerato un fine superiore) e la possibilità per ognuno di scegliere il proprio percorso di vita secondo le diverse visioni del mondo; l'eguaglianza formale perché viene rigettato qualsiasi criterio epistemico che dia ad alcuni un ruolo privilegiato all'interno della società stessa (come invece avviene nella concezione sostantiva), e perché è l'idea di privilegio in sé ad essere contraria ai fondamenti di una società liberal-democratica ben ordinata; la convivenza pacifica stante il fatto del pluralismo perché si ritiene che il conflitto (tra dottrine comprensive diverse per esempio), constatato di fatto, non vada eliminato, bensì mantenuto come valore positivo, ovviamente con i limiti necessari a difendere questi tre valori fondamentali stessi.

A livello valoriale, insomma, non esistono principi assoluti tranne il principio stesso per cui non esistono principi assoluti.

La società descritta (anzi prescritta) dalla concezione aggregativa è una società in cui vige il politeismo dei valori, politeismo inteso non come *pantheon* di valori differenti coniugati insieme, bensì come accettazione di valori anche incompatibili reciprocamente²¹³.

Si comprende allora in che senso la concezione aggregativa sia anch'essa fondamentalmente sostantiva, e in che senso tale sostantività la collochi tuttavia ad un grado inferiore di normatività rispetto alle altre concezioni dell'Interesse Pubblico: la sostanza della concezione aggregativa consiste nel considerare gli uomini come esseri liberi ed eguali, e nella prescrizione di regole di base che consentano la convivenza pacifica di individui e gruppi portatori di visioni e interessi anche molto diversi, addirittura incompatibili tra loro per quanto riguarda i fini di ciascuno e le rispettive concezioni morali; la normatività è inferiore perché in tale concezione i fini ultimi non vengono stabiliti dallo Stato o dall'autorità politica, ma vengono lasciati alla sfera privata propria degli individui. A differenza della concezione

²¹² Attraverso il *free marketplace of ideas* di Harrington o Mill di cui si è detto nel capitolo precedente, oppure attraverso la sfida al dogma e alla tradizione secondo l'ottica critica illuminista. In base ad argomenti epistemologici, filosofici e culturali come questi, i teorici della concezione aggregativa (e i liberali in generale) individuano proprio nella libertà individuale la condizione primaria per lo sviluppo dell'eccellenza umana (nella scienza, nell'arte, nell'elaborazione culturale in generale).

²¹³ Devo questa distinzione a Giacomo Marramao, che mi ha fatto apprezzare la sfumatura.

procedurale-stipulativa, non si presuppone un processo che renda compatibili i diversi interessi attraverso il vaglio della ragione pubblica, ma si accetta il conflitto e la diversità finché essa rimane una *discordia concors* (o una *concordia discors*), laddove la concordia riguarda le regole di base della convivenza (ovvero l'Interesse Pubblico stesso) e la discordia i fini e le visioni morali del Bene (lasciate alla sfera privata).

Storicamente la concezione aggregativa ha fatto la sua comparsa, tra il XVII e il XVIII secolo, all'interno del processo che abbiamo già descritto nel secondo capitolo, per cui a cambiare profondamente sono la stessa cognizione del pubblico, l'inquadramento della distinzione tra affari privati e affari pubblici, l'affermazione della sfera privata delle attività economiche come dominio da tutelare proprio per una finalità comune di libertà e sviluppo.

È nella concezione aggregativa, allora, che è possibile trovare "l'essenziale e decisivo anello di congiunzione tra la ricerca dell'interesse personale da parte dei singoli e dei gruppi e il conseguimento del benessere da parte della collettività nel suo insieme" (Ornaghi e Cotellessa 2000, 60). Ed è proprio la preoccupazione per gli interessi privati che ha consentito l'elaborazione teorica dell'idea di Interesse Pubblico nella sua concezione aggregativa²¹⁴. Un Interesse Pubblico che non indicasse dogmaticamente quali dovessero essere i fini individuali, indicati dal sovrano, dalla Chiesa o dalla comunità di appartenenza, ma un Interesse Pubblico che si facesse carico delle istanze di libertà e di autonomia degli individui nella loro veste di cittadini, di soggetti economici, di credenti, insomma di uomini liberi.

L'aggregazione, allora, che dà il nome alla concezione, si può intendere in due sensi: in un senso più stretto (riferibile ad un gruppo minoritario di autori) va intesa come l'operazione (sostanzialmente aritmetica) attraverso la quale gli interessi particolari *si ricompongono* per dare vita a un Interesse Pubblico aggregato; in un senso lato, invece, l'aggregazione va intesa come l'operazione (sostanzialmente filosofico-politica) attraverso la quale i vari interessi particolari vengono *resi compatibili* nella maggior misura possibile gli uni con gli altri, al fine di consentire al maggior numero possibile di essi di continuare a esistere ed essere perseguiti legittimamente in un quadro plurale di tolleranza.

Si tratta di due versioni simili, che per questo rientrano entrambe all'interno della concezione aggregativa, ma che vantano un'articolazione logica interna alquanto differente.

La versione aggregativa-aritmetica può essere ricondotta principalmente alla filosofia utilitarista di Jeremy Bentham, nella quale il principio dell'Utilità muove dalla constatazione che nella vita umana tutto è mosso o dal dolore o dal piacere, e 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), concepiti come strumenti per giungere al benessere della società tramite 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*, composed of the individual persons who are considered as

²¹⁴ Sebbene siano ad essa riconducibili dottrine politiche anche molto diverse: penso ai giusnaturalisti e ai contrattualisti moderni, ai fisiocratici, ai costituzionalisti.

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.
[Jeremy Bentham (1789), cap. 1, par. IV].

L'Interesse Pubblico, per Bentham, non costituisce una sostanza morale da attribuire alla società concepita come un tutt'uno organico, ma è identificabile semplicemente con la somma degli interessi dei singoli individui.

Ora, a tal proposito, sorgono diverse questioni teoretiche che è il caso di discutere brevemente: da una parte, infatti, è necessario approfondire se un'operazione aritmetica di questo tipo sia effettivamente possibile; dall'altra se l'operazione di aggregazione sia pensata come un'azione politica volontariamente e scientificamente messa in atto oppure come l'esito di un processo spontaneo. L'ordine che ne deriva potrebbe essere chiamato *taxis* (ordine volontario) nel primo caso, e *cosmos* (ordine spontaneo) nel secondo.

Riguardo alla prima questione, cioè quella dell'operazione aritmetica che vorrebbe sommare gli interessi particolari e ottenerne l'Interesse Pubblico, i dubbi in questione sono innumerevoli. Uno tra essi è la considerazione per cui alcuni – se non tutti – gli interessi particolari sono in contraddizione e in conflitto reciproco; Bodenheimer cita l'esempio del singolo che ha interesse a pagare la quantità minima di tasse, del padre che avrebbe interesse a ritirare i propri figli da scuola per farli lavorare e produrre reddito, o del datore di lavoro che ha interesse a sotto-pagare i propri dipendenti²¹⁵. “The difficulties facing a quantitative determination of the public interest do not only stem from the shifting, uncertain, and tentative character of the individual's own appraisal of his interests. Even if every individual had a definite, final, and unalterable conception of his best interests with respect to any matter calling for community action, there still remains the serious problem of ascertaining these interests in order to compute their sum total and thus to solve the public interest equation” (Bodenheimer 1962, 208).

I maggiori rilievi in merito, tuttavia, sono stati sviluppati soprattutto nel campo degli studi della *Welfare Economics* e della *Social Choice*. Prendo qui in considerazione soprattutto i contributi di Kenneth J. Arrow (1951)²¹⁶ e di Richard A. Musgrave (1962), i quali sollevano le seguenti questioni: sono gli interessi particolari traducibili in termini di utilità misurabili quantitativamente?²¹⁷ Sono tali utilità comparabili intersoggettivamente? Un ulteriore interrogativo sollevato da Arrow è quello concernente la somma come descritta da Bentham.

²¹⁵ In realtà non è un caso che Bodenheimer porti degli esempi tutti aventi a che fare con interessi meramente economici. Il senso di questi esempi verrà approfondito dagli studi della *Rational Choice*, basti citare *The logic of collective action* di Mancur Olson (1965); la controplica a tali obiezioni, tuttavia, potrebbe riguardare la discutibile visione dell'individuo come *homo oeconomicus*, una visione antropologica probabilmente troppo univoca e limitata.

²¹⁶ “If we continue the traditional identification of rationality with maximization of some sort [...], then the problem of achieving a social maximum derived from individual desires is precisely the problem which has been central to the field of welfare economics” (Arrow 1951, 3).

²¹⁷ Come scrive Galston, “the criterion presupposes that individuals assess their well-being in absolute terms only and not relative to one another. For if there is a relative component, someone else's gain may worsen my position by expanding the gap between us” (Galston 2007, 14).

Even in this case we have a choice of different mathematical forms of the social utility function in terms of individual utilities; thus, the social utility might be the sum of the individual utilities or their product or the product of their logarithms or the sum of their products taken two at a time. So [...] there are value judgements implicit even at this level. The case is clearly much worse if we deny the possibility of making interpersonal comparisons of utility.

[Kenneth J. Arrow (1951), *Social Choice & Individual Values*, p. 4]

È possibile, inoltre, desumere delle scelte sociali coerenti a partire dalle scelte dei singoli attraverso un'aggregazione delle preferenze?

Le risposte di Arrow e della scuola della *Social Choice*, occupatasi di studiare gli aspetti "tecnici" della scelta collettiva²¹⁸, considerando i risultati previsti dal problema delle maggioranze cicliche di Condorcet (o paradosso del voto) e soprattutto il teorema dell'impossibilità della scelta collettiva di Arrow stesso, appaiono tutte negative, e gettano pesanti dubbi sulla validità teoretica della concezione aggregativa nella sua variante aritmetica. Nello stesso senso vanno le considerazioni di Musgrave, il quale si sofferma su un'ulteriore punto critico, vale a dire quello del tempo, considerando che gli individui tendono a ragionare sui loro interessi in un'ottica di breve periodo (come la durata della propria vita) mentre la società continua ad esistere anche nel lungo periodo, ed evidenti conflitti possono sorgere riguardo a temi come lo sfruttamento delle materie prime o la sostenibilità ambientale dello sviluppo economico (1962, 110).

Se questi punti critici appaiono assai pesanti nei confronti dell'opzione del *taxis*, ovvero dell'ordine costituito artificialmente attraverso l'aggregazione autoritativa degli interessi particolari, il caso è lievemente diverso per quanto riguarda il *cosmos*, ovvero l'ordine spontaneo derivante dalla libera aggregazione degli interessi. Il meccanismo che incarna l'ordine spontaneo è tipicamente il mercato. È sul modello del mercato e del libero incrociarsi degli interessi particolari, infatti, che diversi pensatori hanno costruito la propria visione di Interesse Pubblico in senso aggregativo.

Il capostipite di tale linea di pensiero (contemporaneamente economica e morale) è probabilmente Bernard De Mandeville, con la sua nota *Fable of Bees*, incentrata sulle vicende di un alveare in cui solo il vizio e la turpitudine morale delle singole api portano effettivamente alla ricchezza e alla prosperità di tutti.

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

²¹⁸ 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 1876).

Did something for the Common Good.
 This 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'd
 Parties directly opposite,
 Assist each other, as 'twere for Spight.
 [Bernard De Mandeville (1714), *The fable of the bees: or, private vices, public benefits*, parr. 9-10]

Più di cinquant'anni dopo, una simile concezione anima anche le parole di Adam Smith, il quale descrive in questo modo il funzionamento della mano invisibile del mercato:

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.

[Adam Smith (1776), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Book IV, chapter 2, corsivo mio].

Sull'idea di mercato e sulla mano invisibile, tuttavia, è il caso di fare una riflessione generale: come si desume da uno scritto precedente dello stesso Smith, *The theory of moral sentiments* (1759), in cui il filosofo scozzese affronta la questione etica dei valori che devono guidare la condotta umana²¹⁹, e come ultimamente ha avuto modo di sottolineare in diverse occasioni anche Amartya K. Sen (vedi ad esempio Sen 2009), l'ordine spontaneo del mercato è un qualcosa di assai diverso dall'anarchia o dal disordine²²⁰, perché in quel caso il risultato sarebbe il *caos* (disordine), cioè proprio il contrario del *cosmos*. Affinché si stabilisca un

²¹⁹ Nella parte VI dell'opera, ad esempio, Smith parla approfonditamente della *prudence*, che deriva dal "concern for our own happiness", e di *justice e beneficence*, che derivano dal "concern for that of other people".

²²⁰ In questo non è condivisibile quanto scrive Sorauf, che descrive il mercato e il meccanismo della mano invisibile come un "almost mystical balance of narrower interests in which the final product appears to be considerably greater than the sum of its 'selfish' parts" (1962, 184). Non v'è nulla di mistico o di alchemico, proprio perché il mercato produce un equilibrio efficiente e un benessere maggiore solo in presenza di regole di funzionamento e vincoli esogeni ben precisi.

cosmos, il mercato come strumento di massimizzazione dell'efficienza deve essere guidato e regolato nel suo funzionamento di base proprio da criteri etici e regole di base fondamentali²²¹.

Proprio quest'ultima considerazione, allora, ci consente di rivolgerci verso il senso più ampio dell'aggregazione di cui si diceva sopra, vale a dire quello per cui l'aggregazione non sarebbe una semplice e asettica (oltre che impossibile come si è visto) operazione algebrica di somma, bensì un'operazione etica e politica che consente di rendere compatibili il maggior numero possibile di visioni del mondo, e di preservare nella maggior misura possibile gli spazi di libertà privati destinati agli interessi particolari. I postulati etici di questa visione sono, come si accennava, diversi: essi sono fundamentalmente la concezione degli uomini come esseri liberi ed eguali, ed il giudizio positivo del pluralismo etico-politico, attraverso una difesa attiva di tale pluralismo in un regime di tolleranza e pacifica convivenza²²².

In questo quadro più ampio, non tutto è concesso alla libertà degli interessi particolari, anzi in alcuni casi tale libertà tenderà a restringersi sostanzialmente, laddove sia messo a rischio uno dei postulati fondamentali della concezione stessa, non discutibili in quanto postulati.

È così, quindi, che sembra possibile conciliare le istanze della libertà e della giustizia: attuando le prime attraverso il libero gioco degli interessi di parte (privati), e le seconde attraverso il disegno della struttura di base e delle regole del gioco (pubbliche). È questo duplice intento ad animare la maggior parte delle dottrine liberali, a partire da Locke fino ad arrivare a Rawls e Dahl.

Su questo punto è utile concludere l'analisi della concezione aggregativa con quanto scrive James Madison nel *Federalist* nel *paper* No. 10, uno scritto spesso interpretato in modo a mio avviso non corretto (come se fosse un attacco all'azione degli interessi di parte, quando il suo intento appare esattamente contrario), e che preferisco citare estesamente per la sua estrema lucidità:

²²¹ Anche a prescindere dal considerare o meno possibile o realistico il modello classico della perfetta concorrenza, ci sono molti casi in cui il mercato da solo arriva a distruggere sé stesso (in modo se si vuole analogo a quanto accade per la democrazia), e in cui quindi si rende necessario un intervento esogeno che protegga e preservi le regole di base del mercato stesso (tipici esempi sono la legislazione antitrust o la certezza del diritto in materia contrattuale). "Accepting the assumption that the state of income distribution is given and that consumer sovereignty is to be respected, certain situations exist in which the market on its own does not satisfy the conditions of efficiency. Under such conditions, the public interest [...] requires corrective measures through public policy" (Musgrave 1962, 108).

²²² Sul piano più prettamente politologico, all'interno di questa concezione, sarebbe forse possibile richiamare le teorie dell'istituzionalismo e del neo-istituzionalismo (su cui vedi March e Olsen 1984 e Hall e Taylor 1996), in cui le istituzioni vengono viste non soltanto come arene in balia degli scontri tra gruppi di interesse (come avviene nella concezione realista), ma come fattori importanti nella determinazione del processo di *lawmaking* e nell'affermazione del *rule of law* (vedi Piana 2010), in modo da favorire e in parte predeterminare alcuni percorsi decisionali, anche in funzione della stabilità del sistema politico.

Among the numerous advantages promised by a well constructed union, none deserves to be more accurately developed, than its tendency to break and control the violence of faction. [...]

Complaints are every where heard from our most considerate and virtuous citizens, equally the friends of public and private faith, and of public and personal liberty, that our governments are too unstable; the the public good is disregarded in the conflicts of rival parties; and that measures are too often decided, not according to the rules of justice, and the rights of the minor party, but by the superior force of an interested and overbearing majority. However anxiously we may wish that these complaints had no foundation, the evidence of known facts will not permit us to deny that they are in some degree true. [...]

By a faction, I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or a minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adversed to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community.

There are two methods of curing the mischiefs of faction: the one, by removing its causes; the other, by controlling its effects.

There are again two methods of removing the causes of faction: the one, by destroying the liberty which is essential to its existence; the other, by giving to every citizen the same opinions, the same passions, and the same interests. It could never be more truly said than of the first remedy, that it was worse than the disease. Liberty is to faction what air is to fire, an aliment without which it instantly expires.

But it could not be less folly to abolish liberty, which is essential to political life, because it nourishes faction, than it would be to wish the annihilation of air, which is essential to animal life, because it imparts to fire its destructive agency.

The second expedient is as impracticable as the first would be unwise. As long as the reason of man continues fallible, and he is at liberty to exercise it, different opinions will be formed. As long as the connection subsists between his reason and his self-love, his opinions and his passions will have a reciprocal influence on each other; and the former will be objects to which the latter will attach themselves. The diversity in the faculties of men, from which the rights of property originate, is not less an insuperable obstacle to a uniformity of interests. The protection of these faculties is the first object of government. [...]

The latent causes of faction are thus sown in the nature of man; and we see them everywhere brought into different degrees of activity, according to the different circumstances of civil society. A zeal for different opinions concerning religion, concerning government, and many other points, [...] have, in turn, divided mankind into parties, inflamed them with mutual animosity, and rendered them much more disposed to vex and oppress each other than to co-operate for their common good. [...] The regulation of these various and interfering interests forms the principal task of modern legislation, and involves the spirit of party and faction in the necessary and ordinary operations of the government. [...] ... the *causes* of faction cannot be removed, and that relief is only to be sought in the means of controlling its *effects*.

If a faction consists of less than a majority, relief is supplied by the republican principle, which enables the majority to defeat its sinister views by regular vote. It may clog the administration, it may convulse the society; but it will be unable to execute and mask its violence under the forms of the Constitution. When a majority is included in a faction, the form of popular government, on the other hand, enables it to sacrifice to its ruling passion

or interest both the public good and the rights of other citizens. To secure the public good and private rights against the danger of such a faction, and at the same time to preserve the spirit and the form of popular government, is then the great object to which our inquiries are directed.

[James Madison (1788), *The Federalist*, paper No. 10, pp. 51-55]

3.11. Lobbying e Interesse Pubblico

Vale la pena di soffermarsi brevemente sul rapporto che le singole concezioni idealtipiche appena analizzate intrattengono con il fenomeno del lobbying²²³, cioè sul giudizio che i sostenitori delle diverse visioni dell'Interesse Pubblico esprimono sulla legittimità o meno dell'azione dei gruppi di interesse e di pressione, concepiti come portatori di interessi particolari (è giusto il caso di sottolineare che l'aggettivo 'particolare' deriva proprio dal riferimento alla parte, e non al tutto, in questo condividendo l'etimologia di 'partito', 'parziale' o 'partigiano').

Le cinque concezioni, coerentemente con i rispettivi presupposti epistemici e politici, esprimono considerazioni molto diverse su lobbying e interessi particolari, generando una situazione tendenzialmente equilibrata sul piano teorico, poiché, su cinque, due di esse sono apertamente ostili, altre due chiaramente favorevoli, mentre una esprime una soluzione intermedia. In particolare, le due concezioni nella parte superiore della Y (formalista e sostantiva) si dimostrano contrarie, quelle nella parte inferiore (realista e aggregativa) sono favorevoli, mentre la concezione procedurale-stipulativa assume una posizione intermedia. Soffermiamoci su ognuna di esse.

La concezione sostantiva nega alla radice la legittimità di interessi particolari diversi e contrastanti, perseguendoli appunto come "contrari all'Interesse Pubblico", come sintomo di mancanza di visione completa, ignoranza, malvagità o egoismo. Per essa, infatti, la società è un tutt'uno organico, vale a dire un corpo unico olisticamente concepito, da condurre verso il Bene collettivo, certamente superiore rispetto ai singoli fini individuali. In questa concezione il conflitto è solo un ostacolo alla realizzazione del Bene supremo, e quindi va espunto dalla società in vista di tale fine superiore. Ipostatizzando la società stessa, la concezione sostantiva afferma con nettezza che l'interesse della società è molto più che la somma degli interessi degli individui che compongono tale società. Emblematica a questo proposito può essere considerata la teoria di Jean-Jacques Rousseau²²⁴, il quale distingue volontà generale, volontà di tutti e volontà particolari²²⁵, condannando queste ultime come contrarie all'interesse generale.

²²³ Come si diceva nell'introduzione, l'interesse per il tema dell'Interesse Pubblico da cui ha avuto inizio questa ricerca deriva proprio dall'usuale contrapposizione, nella retorica politica, tra esso e l'azione delle lobby, e dalla ricerca delle cause teoriche di tale contrapposizione.

²²⁴ Di cui si dirà più nel dettaglio nel paragrafo che segue, in quanto filosofo la cui dottrina presenta elementi appartenenti a due diverse idealtipiche concezioni di Interesse Pubblico, vale a dire quella sostantiva e quella procedurale-stipulativa.

²²⁵ Una spiegazione approfondita delle differenze tra questi tre tipi di volontà si trova in Barry (1964, sez. IV).

Il s'ensuit de ce qui précède que la volonté générale est toujours droite et tend toujours à l'utilité publique: mais il ne s'ensuit pas que les délibérations du peuple aient toujours la même rectitude. On veut toujours son bien, mais on ne le voit pas toujours: jamais on ne corrompt le peuple, mais souvent on le trompe, et c'est alors seulement qu'il paraît vouloir ce qui est mal.

Il y a souvent bien de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale; celle-ci ne regarde qu'à l'intérêt commun; l'autre regarde à l'intérêt privé, et n'est qu'une somme de volontés particulières [...].

Si, quand le peuple suffisamment informé délibère, les citoyens n'avaient aucune communication entre eux, du grand nombre de petites différences résulterait toujours la volonté générale, et la délibération serait toujours bonne. Mais quand il se fait des brigues, des associations partielles aux dépens de la grande, la volonté de chacune de ces associations devient générale par rapport à ses membres, et particulière par rapport à l'État: on peut dire alors qu'il n'y a plus autant de votants que d'hommes, mais seulement autant que d'associations. Les différences deviennent moins nombreuses et donnent un résultat moins général. Enfin quand une de ces associations est si grande qu'elle l'emporte sur toutes les autres, vous n'avez plus pour résultat une somme de petites différences, mais une différence unique; alors il n'y a plus de volonté générale, et l'avis qui l'emporte n'est qu'un avis particulier.

Il importe donc, pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale, qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'État, et que chaque citoyen n'opine que d'après lui...

[Jean-Jacques Rousseau (1762), *Du contrat social, ou Principes du droit politique*, II, 3]

Nella concezione sostantiva, insomma, gli interessi particolari²²⁶ e il lobbying sono considerati delle deviazioni rispetto alla realizzazione del fine superiore costituito dal Bene della società intera, e per questo andrebbero eliminati o quanto meno resi conformi al fine sostantivo dell'Interesse Pubblico²²⁷.

Analoga è la visione della concezione formalista, perché se il sovrano è il custode dell'Interesse Pubblico, chiunque si opponga al volere di tale sovrano in qualche modo si pone contro l'Interesse Pubblico, venendo identificato come nemico della stessa società. Anche qui, come per la concezione sostantiva, è lo stesso pluralismo a essere messo in discussione; è giusto il caso di notare che tale rischio non è affatto un'esclusiva dei regimi politici non democratici, poiché il volere del sovrano, espressione dell'Interesse Pubblico, può essere il capriccio di un despota o di un monarca assoluto, così come di una maggioranza²²⁸ o

²²⁶ Identificati erroneamente soprattutto con gli interessi di corporazioni, ordini professionali, etc., "car si l'intérêt de corps est égoïsme, l'intérêt national est vertu" (Sieyès 1789, chapitre VI). In realtà, come si è spiegato nel primo capitolo, interessi particolari possono essere considerati quelli degli individui così come quelli degli Stati.

²²⁷ Si comprende facilmente come questa teoria abbia storicamente fornito una giustificazione a manifestazioni di intolleranza, a violenza e persecuzioni contro i soggetti di volta in volta individuati come oppositori dell'Interesse Pubblico, soprattutto in regimi politici non democratici.

²²⁸ Si pensi solo alla dittatura della maggioranza e dell'opinione pubblica paventata da Tocqueville (1835). Vedi sopra il par. 2.3.4.

di un Parlamento democraticamente eletto (ovviamente con notevoli differenze). Fare lobbying costituirebbe dunque un indebito tentativo di influenzare i legittimi e unici depositari dell'Interesse Pubblico, distogliendoli dal proprio compito per fini considerati egoistici e particolaristici.

Opposta è la visione delle concezioni realista e aggregativa: nelle due prospettive collocate alla base della Y, infatti, gli interessi particolari hanno un ruolo predominante.

Nella concezione realista il problema praticamente non si pone, considerando che in essa tutti gli interessi sono interessi particolari e che non esiste alcun Interesse Pubblico, essendo l'espressione 'Interesse Pubblico' al massimo una rivendicazione retorica che tutti i gruppi di interesse vantano per la propria particolare visione del mondo. Gli interessi particolari e le azioni di lobbying costituiscono perciò solo un oggetto di studio, e sono accettati come dati di fatto, senza che alcuna valutazione etica sia espressa a loro riguardo.

La concezione aggregativa, invece, si basa proprio sul riconoscimento e la valorizzazione del ruolo degli interessi particolari, soprattutto nei regimi liberal-democratici, i quali si fondano sulla tutela del pluralismo e sulla protezione della sfera privata dei singoli individui dall'intervento potenzialmente dispotico dell'autorità sovrana (verso cui anzi i corpi intermedi costituiscono un argine). L'Interesse Pubblico qui è diretto solo a costruire la struttura di base della società (costituita da individui liberi e formalmente eguali, in un regime di pacifica convivenza e di tolleranza), proprio al fine di garantire la libertà di ognuno di perseguire il proprio interesse particolare. Si possono allora distinguere, nella concezione aggregativa, due livelli decisionali di natura diversa: il primo è un livello più profondo, teso al disegno della struttura di base (si pensi soprattutto alle decisioni di livello costituzionale e alle leggi fondamentali), guidato normativamente dall'Interesse Pubblico; il secondo è un livello più superficiale, riguardante le politiche governative e il *policy-making* quotidiano. In una liberal-democrazia, si potrebbe dire semplificando che il liberalismo orienti il primo livello mentre la democrazia il secondo.

Nel primo i requisiti etici imposti dal concetto di Interesse Pubblico sono assai stringenti, mentre nel secondo si lascia spazio all'azione degli interessi particolari e al libero processo democratico.

È la duplicità del livello decisionale (il quale – è bene sottolinearlo – non coincide affatto con strutture decisionali formalmente differenti: la maggior parte delle assemblee legislative o degli organi decisionali opera, infatti, su entrambi i livelli²²⁹) a generare la maggior parte dei fraintendimenti riguardanti la concezione aggregativa, perché ogni livello si basa su un fondamento etico e teoretico differente. Ad ogni modo, essendo il secondo livello guidato sostanzialmente dalla dinamica democratica, in esso il lobbying è solo una delle tante forme di partecipazione attraverso cui i soggetti governati tentano di orientare l'azione dei soggetti governanti. È qui che la concezione aggregativa si ricongiunge completamente alla

²²⁹ Anzi, spesso il difficile è proprio trovare un discrimine netto tra i due livelli, considerando che il contenuto legislativo di molte disposizioni può toccare sia questioni fondamentali così come questioni di minor rilievo. È proprio questa una delle difficoltà principali della concezione aggregativa, perché non si comprende facilmente in quale punto le considerazioni normative superiori (pur improntate al consolidamento della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini) debbano lasciare il passo al gioco democratico libero nelle proprie finalità.

concezione realista, nella comune considerazione dei vari soggetti del sistema politico – movimenti, gruppi di interesse e di pressione, partiti, etc. – come legittimi attori del processo politico, che agiscono e competono per influenzare le decisioni pubbliche²³⁰.

L'unica differenza a tal proposito tra la concezione realista e quella aggregativa, allora, è che la competizione e lo scontro tra i gruppi di interesse nella prima concezione non incontra alcun limite, mentre nella seconda si svolge all'interno del canale predefinito e nei limiti già tracciati dall'Interesse Pubblico e dalla struttura di base da esso disegnata²³¹.

L'ultima concezione rimasta, quella procedurale-stipulativa, si colloca in una posizione intermedia rispetto all'esistenza degli interessi particolari: essa, infatti, parte dalla constatazione del pluralismo delle visioni morali e degli interessi, tuttavia immagina che in un ideale spazio pubblico di discussione, guidati dallo spirito della ragione pubblica²³², individui liberi ed eguali possano identificare l'Interesse Pubblico al di là del particolarismo originario, attraverso l'interazione, la comprensione delle ragioni dell'altro e la ricerca di soluzioni ragionevoli e condivisibili. Questa è la soluzione prevista dalle teorie di Habermas e di Apel, nonché immaginata da Leif Lewin (1991), il quale elabora una soluzione del dilemma del prigioniero in termini di apprendimento reciproco e di strategia favorevole alla cooperazione e alla considerazione dell'Interesse Pubblico (1991, 104-109).

3.12. La tipologia Y alla luce delle singole concezioni

Possiamo allora riconsiderare il nostro schema idealtipico Y, svolgendo alcune ulteriori riflessioni alla luce dell'analisi delle singole concezioni.

Come si è visto, la differenza tra esse riguarda il grado di contenuto normativo e il criterio di giustificazione.

È necessario sottolineare ancora una volta che le cinque concezioni individuate costituiscono degli idealtipi, i quali se, sul piano teorico, identificano con una certa chiarezza visioni differenti, sul piano delle dottrine storiche dei vari autori non necessariamente consentono una totale aderenza di una certa dottrina alla singola concezione.

Anche per questo lo schema prevede di coniugare due strumenti analitici differenti, vale a dire la tipologia e il continuum ideale, al fine di costruire un modello euristico in grado di dare

²³⁰ Un'analisi assai lucida del rapporto tra lobbying e democrazia, nonché della contrapposizione tra visione rousseauviana e pluralista, si trova in Finer (1958). A tale proposito è possibile notare una certa corrispondenza tra concezioni dell'Interesse Pubblico prevalenti in alcune tradizioni culturali e quadro legislativo della stessa attività di lobbying. È facile evidenziare, infatti, come nel contesto anglosassone, dove è prevalente una concezione pluralista della democrazia, il lobbying sia fundamentalmente un fenomeno riconosciuto e regolato, mentre nell'Europa continentale, a causa forse di una certa prevalenza dell'impostazione rousseauviana, esso sia ancora guardato dalla classe politica e dall'opinione pubblica con notevole sospetto.

²³¹ Tali limiti hanno un ruolo assai rilevante all'interno dello stesso processo politico. È lì, infatti, che trovano una giustificazione i diversi principi che devono regolare – tra le altre cose – le forme della partecipazione e del rapporto tra governanti e governati, come ad esempio la trasparenza del processo legislativo (su cui vedi Côté 2006) o il rispetto delle procedure formali.

²³² Sulla quale, anche in relazione al concetto di Verità, vedi Cohen 2009.

conto della complessità delle posizioni possibili all'interno dello schema stesso, per esempio collocando un autore (o, come si è già spiegato, una determinata teoria di un autore) sul continuum in punti più o meno distanti dai tipi puri o a metà tra due concezioni diverse. In alcuni autori, infatti, è possibile trovare alcuni elementi caratteristici di una concezione, e altri tipici di una concezione differente.

Non rientra tra gli scopi del presente lavoro trattare e studiare la storia delle dottrine politiche per cogliere l'esatta collocazione di ogni autore all'interno dello schema, anche perché una simile operazione non potrebbe avere mai fine; piuttosto si tratta di vagliare l'utilità dello schema proposto nella comprensione delle specifiche posizioni possibili riguardo al tema dell'Interesse Pubblico.

Solo per fare qualche esempio, tuttavia, alcune teorie rientrano appieno in una delle cinque concezioni, senza porre particolari problemi: è il caso di Platone, Tommaso d'Aquino, Hegel o Marx per la concezione sostantiva; di Ernst Freund per la concezione formalista; di Habermas e Apel per la concezione procedurale-stipulativa; di Smith, Bentham, Hayek o Popper per la concezione aggregativa²³³; di Bentley, Truman, Schubert o Sorauf per la concezione realista. Altre teorie, d'altra parte, risultano maggiormente problematiche, e sollevano dubbi e perplessità in merito alla loro esatta collocazione sullo schema: prendo qui l'esempio di Jean-Jacques Rousseau e di John Rawls.

Il filosofo ginevrino inizia il suo *Contrat Social* "en prenant les hommes tels qu'ils sont, et les lois telles qu'elles peuvent être" (1762, incipit Libro I) e dichiara di essere mosso dall'intenzione di trovare un principio 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 realizzazione della volontà generale come quella volontà che scaturisce da uomini razionali, liberi ed eguali, riuniti nell'assemblea legislativa.

Ora, nella teoria di Rousseau è facile riconoscere alcuni presupposti tipici della concezione procedurale-stipulativa (l'idea di uomini liberi ed eguali che, guidati dalla ragione, superano il proprio interesse privato per realizzare la volontà generale, in questo totalmente assimilabile al concetto di Interesse Pubblico), ma, ad una più attenta considerazione, sono forse preponderanti altri elementi, caratteristici invece della concezione sostantiva (quali la nozione organicista e olistica della società politica, o l'assenza di limiti esterni precostituiti alla volontà generale, che quindi risulterà l'unica depositaria della Verità a discapito degli interessi particolari, visti come una deviazione rispetto alla realizzazione della volontà generale stessa), come risulta evidente nei seguenti passi del *Contrat Social* (1762):

Chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale; et nous recevons encore chaque membre comme partie indivisible du tout [I, 6]

²³³ Sebbene Bentham possa probabilmente (sempre all'interno della concezione aggregativa) collocarsi in un punto più alto sul continuum rispetto agli altri autori citati, in base alla considerazione della normatività maggiore espressa dall'aggregazione in senso algebrico rispetto all'aggregazione in senso liberale.

Afin donc que ce pacte social ne soit pas un vain formulaire, il renferme tacitement cet engagement, qui seul peut donner de la force aux autres, que quiconque refusera d'obéir à la volonté générale, y sera contraint par tout le corps; ce qui ne signifie autre chose sinon qu'on le forcera à être libre [I, 7]²³⁴

... la volonté générale peut seule diriger les forces de l'État selon la fin de son institution, qui est le bien commun [II, 1].

Per questo Rousseau (almeno il Rousseau del *Contrat Social*) sarebbe forse da collocare più o meno a metà tra concezione sostantiva e procedurale-stipulativa, sebbene un po' più vicino alla prima delle due.

Analoghi problemi si pongono per Rawls, il quale parte dal presupposto etico costituito da cittadini liberi ed eguali²³⁵ per costruire una concezione politica della giustizia come equità, con connotazioni etiche più stringenti in *A Theory of Justice* (1971) ma meno sostantive in *Political Liberalism* (1993). Se da una parte il fondamento della ragione pubblica avvicina Rawls alle premesse della concezione procedurale-stipulativa²³⁶, altri elementi fanno propendere per una collocazione rivolta verso la concezione sostantiva (Rawls 1971) o verso la concezione aggregativa (Rawls 1993).

Riporto solo un ultimo caso: una delle definizioni dell'Interesse Pubblico più citate in letteratura è quella che Walter Lippmann diede nei suoi *Essays in the public philosophy*:

The public interest may be presumed to be what men would choose if they saw clearly, thought rationally, acted disinterestedly and benevolently.
[Walter Lippmann (1955, 42)]

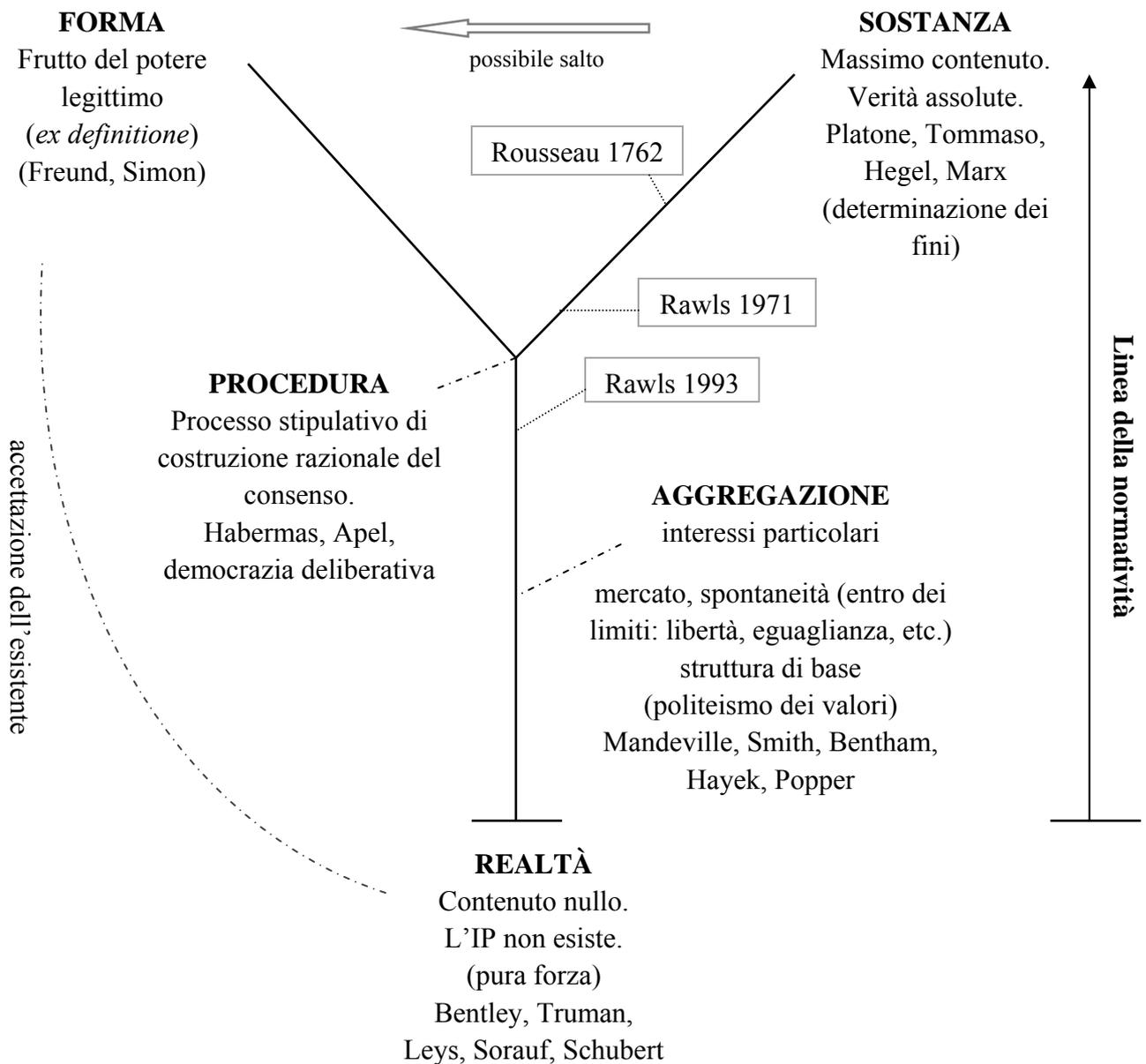
Come sottolinea anche Galston (2007, 15), tale definizione presenta elementi problematici se non contraddittori; rappresenta anch'essa, allora, un caso di incerta collocazione, sebbene sembri probabilmente trovare posto nell'area di riferimento della concezione sostantiva, sebbene vicino alla concezione procedurale-stipulativa.

²³⁴ Sui paradossi teorici impliciti in questa concezione della costrizione ad essere liberi vedi quanto scrive, seppure riferendosi a un caso concreto come quello dell'esportazione con la forza della democrazia e alla guerra degli Stati Uniti in Iraq del 2003, Applbaum (2007).

²³⁵ All'inizio di *A Theory of Justice*, il filosofo americano scrive "in a just society the liberties of equal citizenship are taken as settled; the rights secured by justice are not subject to political bargaining or to the calculus of social interests. [...] Being first virtues of human activities, truth and justice are uncompromising" (1971, 3-4). Il postulato valoriale, qui, è quello che pone la libertà e l'uguaglianza dei cittadini *as settled*, come un punto di partenza fondamentalmente indimostrato.

²³⁶ "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).

Insomma, la collocazione delle diverse teorie sul continuum e all'interno di una delle concezioni idealtipiche è un'operazione non sempre facile e immediata, e che necessita di analisi teoretiche approfondite delle formulazioni dei vari autori. Come ogni tipologia, ad ogni modo, lo schema Y intende solo essere uno strumento ulteriore di analisi e di riflessione rispetto alle premesse e alle implicazioni delle diverse concezioni possibili di Interesse Pubblico.



Osservando lo schema, è possibile svolgere ancora due considerazioni.

Da una parte, è possibile notare una curiosa coincidenza che accomuna due concezioni poste agli estremi opposti del continuum, vale a dire quella formalista e quella realista: entrambe, infatti, se si analizzano i rispettivi presupposti e le rispettive elaborazioni, portano sostanzialmente ad un'accettazione dello status quo, della stato delle cose esistente. La

concezione formalista, da un lato, provvede a dotare di una giustificazione etica le decisioni del sovrano, definendole Interesse Pubblico qualsiasi esse siano; la concezione realista, dall'altro, escludendo qualsiasi ruolo positivo del concetto normativo di Interesse Pubblico, e negandone alla base la validità, non fa che registrare i concreti rapporti di forza che si registrano tra i gruppi di interesse di un determinato luogo in un determinato tempo, non esprimendo (coerentemente con la propria impostazione scientifica) alcun giudizio di valore in merito.

La seconda considerazione, invece, riguarda il problema delle prospettive disciplinari attraverso cui è stato studiato il concetto di Interesse Pubblico, problema a cui si è accennato nel par. 3.5.

Se la riflessione sull'Interesse Pubblico ha portato a risultati così ampiamente divergenti è, come si diceva, in parte dovuto al fatto che spesso le diverse discipline si sono concentrate esclusivamente sui lati del problema analizzabili con i propri strumenti teorici, senza un'adeguata integrazione con le riflessioni di discipline diverse. Una macro-tendenza individuabile nello studiare le diverse concezioni, allora, potrebbe essere quella che ha visto la scienza politica concentrarsi sulla concezione realista, il diritto e la scienza dell'amministrazione sulla concezione formalista, l'economia sulla concezione aggregativa, e la filosofia politica sulla concezione sostantiva e su quella procedurale-stipulativa. Solo integrando tali diverse prospettive in un'ottica multi-disciplinare, tuttavia, è possibile cogliere la profondità e la complessità della maggior parte delle questioni legate al concetto di Interesse Pubblico.

CONCLUSIONI

No book can ever be finished. While working on it we learn just enough to find it immature the moment we turn away from it.

(Karl R. Popper, prefazione alla seconda edizione di *The open society and its enemies*)

Weltanschauung, giustificazioni etiche e rapporto tra metafisica e scienza

Probabilmente è il destino di ogni ricerca filosofica, e soprattutto di ogni ricerca scientifica, quello di dover restare aperte e in un certo senso incompiute, nella consapevolezza che, a fronte dei pochi passi forse mossi in avanti, rimangono infinite strade ancora da percorrere e da esplorare.

Tale è il destino *a fortiori* di qualsiasi ricerca affronti un tema complesso come quello dell'Interesse Pubblico.

Come si è tentato di dimostrare nelle pagine precedenti, gli elementi che contribuiscono a rendere il quadro dell'Interesse Pubblico così ampio e teoreticamente complicato sono molteplici: la varietà delle prospettive disciplinari attraverso le quali è possibile studiare il concetto; l'esistenza di concezioni differenti del medesimo concetto, traducibili in visioni politiche divergenti in merito alle proprie premesse teoretiche, sociali e fondamentalmente antropologiche; il legame profondo che l'Interesse Pubblico intrattiene con la dimensione assiologica dei valori; la sua duplice veste normativa ed empirica. Tutto questo ha portato nei secoli a infittire il velo di Maya intorno al tema dell'Interesse Pubblico, e lo ha reso quasi una chimera nel campo della teoria politica.

Tuttavia, al vaglio di una più attenta analisi, è stato forse utile cercare di enucleare ciascuno dei punti problematici suddetti, al fine di comprendere le ragioni della complessità e di contribuire a chiarire quali siano i nodi critici da dipanare, qualora si voglia cogliere la profondità del concetto nei suoi aspetti fondamentali.

Quanto è emerso dall'analisi semantica e storica dei primi due capitoli è che sia il concetto di interesse che quello di pubblico vantano una serie di denotazioni teoriche attraverso le quali è possibile articolare i rispettivi significati, in relazione anche agli sviluppi filosofici, politici e socio-economici che hanno storicamente modificato il contesto culturale di elaborazione di tali concetti.

Successivamente è stato messo in luce il quadro teoreticamente caotico che caratterizza la letteratura sull'Interesse Pubblico, e si è proposto uno schema teorico ideale (la tipologia Y) in grado forse di rendere conto della complessità del concetto attraverso l'analisi delle cinque diverse concezioni nelle quali l'Interesse Pubblico è stato storicamente pensato.

Sullo sfondo, rimane la consapevolezza del problema fondamentale rappresentato dalla complessità delle motivazioni umane²³⁷, non facilmente inquadrabili all'interno di modelli univoci e coerenti come quelli della razionalità, dell'*homo oeconomicus* o del gruppo di appartenenza.

Piuttosto, quanto emerge è la constatazione della pluralità delle possibilità per quanto riguarda le visioni morali, i criteri di giustificazione, le intere Weltanschauung presupposte dalle diverse concezioni dell'Interesse Pubblico, concezioni tutte soggette, come vogliono gli esistenzialisti di Leys, a una scelta ultimativa di natura etica non fondabile.

Ha allora ragione C.W. Cassinelli, quando scrive:

Some political scientists have recently taken the interesting position that in contemporary democracy the public interest – or its equivalent – is the ‘process of group accommodation’ or the ‘democratic method’. The motivation behind this identification seems to be a desire to retain some elements of the concept of the public interest and at the same time to eliminate others. They appear to be unwilling to say that politics has no goal at all, but reluctant to risk the charge of simply contributing to the endless list of arbitrary and incompatible interpretations of the public interest.

This attempt to avoid the difficulties of evaluation by adopting a presumably modest and minimal value is necessarily unsuccessful. No matter how thin it is, an interpretation of the public interest is subject to all the questions raised by the problem of ‘grounding’ value judgements. Identifying the public interest with the democratic method is precisely comparable, in its status as a value judgement, to identifying the public interest with the terrestrial realization of God’s will: neither can be ‘proved’ to a skeptic. The only way to avoid this unsettled (and, to some, unsettling) situation is to deny that the ideas of good and bad make sense. One cannot wash his hands of the problem by saying ‘Let every man be the judge for his own case’, or “One man’s opinion is as good as another’s”. This relativism is helpless in the face of conflicting preferences, and, like other value statements, it is confounded when the skeptic asks for some ‘proof’. Maintaining a practical or theoretical interest in politics implies taking a stand on some ‘unprovable’ interpretation of the public interest.

[C.W. Cassinelli (1962), *The Public Interest in political ethics*, pp. 47-48]

Non è possibile, infatti, fondare (*grounding*) alcunché, e nessun filosofo, probabilmente, si pone più quest’obiettivo; sposare una concezione oppure un’altra non dipende da fattori razionali o scientifici, per il semplice fatto che i due piani (quelli della conoscenza e dell’etica) – come già Hume aveva intuito – sono inequivocabilmente e profondamente diversi.

Sono allora le differenti concezioni dell’Interesse Pubblico fondamentalmente tutte uguali? Soprattutto alla luce della nostra analisi, la risposta è certamente negativa.

Quanto la costruzione dello schema Y aiuta a chiarire è proprio che, per quanto le varie concezioni siano tutte collocabili all’interno di un quadro etico-normativo (pur con il caso particolare della concezione realista), esse sono profondamente diverse per quanto riguarda il

²³⁷ Il brano di Dostoevskij posto all’inizio della tesi è una mirabile riflessione proprio su questo.

grado di normatività (esplicitato dal posizionamento più o meno in basso o in alto lungo il continuum) e il criterio di giustificazione adottato (esplicitato dalla presenza di diversi tipi ideali).

Dire che una visione etica non sia fondabile, difatti, non equivale ad affermare che essa non sia giustificabile o criticabile, anche sul piano razionale.

Ancorché “neither can be ‘proved’ to a skeptic”, si possono comunque fornire argomentazioni più o meno convincenti per sostenere una o l’altra concezione, e tali argomentazioni possono essere di natura metafisica, teoretica o empirica. Per quanto, infatti, il concetto di Interesse Pubblico sia un concetto estrinsecamente normativo e metafisico, la scienza (principalmente nelle sue diramazioni sociologiche, politologiche, economiche, giuridiche, psicologiche o antropologiche) può comunque giocare un ruolo rilevante nell’esplicitare le conseguenze dell’adozione di una certa concezione, i suoi effetti inintenzionali, le implicazioni empiriche concretamente prodotte. Insomma, anche non ammettendo alcuna possibilità fondativa, ed escludendo qualsiasi derivazione logica dell’etica dalla scienza, sussiste un bagaglio critico di conoscenze, teorie, prove, che possono essere usate per comprendere più a fondo la reale portata e la sostenibilità etica di ogni concezione. In questo gli spazi di studio aperti sono immensi e probabilmente infiniti, essendo legati a sviluppi teorici e culturali in continua evoluzione.

Quanto questo studio ha tentato di fare è stato semplicemente chiarire il quadro teoretico generale in cui è possibile incorniciare il concetto di Interesse Pubblico e le sue diverse concezioni, ma ancora tantissime sono le strade di ricerca rimaste inevase: penso alla collocazione precisa delle innumerevoli dottrine politiche all’interno dello schema, alla creazione di indicatori empirici in grado di collegare le diverse concezioni a contesti politici reali, all’approfondimento ulteriore delle concezioni liberali (principalmente quella aggregativa e quella procedurale-stipulativa) nelle loro configurazioni dell’equilibrio tra libertà e eguaglianza o nel loro rapporto con possibili derive di natura paternalista (rischio paventato da Lewin 1991), ai tentativi di soluzione al dilemma di Böckenförde riguardanti le premesse normative della democrazia, ai tentativi di ingegneria costituzionale in grado di sfruttare al meglio la dinamica degli interessi conflittuali, alle soluzioni individuate dall’istituzionalismo.

Sarebbe ingenuo, insomma, pensare che il problema dell’inquadramento dell’Interesse Pubblico possa essere risolto una volta per tutte, soprattutto in virtù del carattere etico-politico della domanda “che cosa è l’Interesse Pubblico?”, una domanda dalle risposte necessariamente sempre aperte.

La risposta a tale domanda, la scelta etica finale di natura valoriale, rimane in capo all’uomo, e non potrà che essere una scelta libera di cui ognuno è costretto a portare il peso della responsabilità, soprattutto trattandosi di una scelta che, in virtù del carattere politico del concetto in questione, ricade sulle spalle di intere collettività, e che può significare la vita o la morte per milioni di uomini.

APPENDICE

Alcune definizioni dell'Interesse Pubblico

“... a satisfactory criterion of the public interest is the preponderant acceptance of administrative action by politically influential groups”

Avery Leiserson (1942, 16)

“The best response to a situation in terms of all the interests and of the concepts of value which are generally accepted in our society”

Emmette S. Redford (1954, 1108)

“The public interest may be presumed to be what men would choose if they saw clearly, thought rationally, acted disinterestedly and benevolently”

Walter Lippmann (1955, 42)

“... the highest standard of governmental action, the measure of the greatest wisdom or morality in government”

Frank J. Sorauf (1957, 616)

“... the ultimate ethical goal of political relationship”

C.W. Cassinelli (1958, 48)

“... a standard of goodness by which political acts can be judged”

C.W. Cassinelli (1962, 45)

“... one of society's most effective analgesics”

Stephen K. Bailey (1962, 97)

“The standard of public interest is provided by the results which would be obtained under perfect competition. Policy measures to come closer to these results, therefore, are in the public interest” Richard A. Musgrave (1962, 108)

“... nothing more than a label attached indiscriminately to a miscellany of particular compromise of the moment”

Glendon A. Schubert Jr. (1962, 175)

“All measures which promote, serve, and benefit the human desire for affirmative and constructive participation in the enterprise of civilization must be deemed to be in the public interest because they increase the good of all as intelligently conceived”

Edgar Bodenheimer (1962, 213)

“...anything that is in the long run detrimental to the majority of citizens cannot be in the public interest, unless it is essential to the protection of those individual rights included in the minimal consensus”

Anthony Downs (1962, 9)

BIBLIOGRAFIA

- AGOSTINO D'IPPONA (395), *De libero arbitrio*.
- ALBERGATI, Fabio (1627), *La Republica regia*, Vittorio Benacci, Bologna.
- ALONSO BAELO, Pablo Luis (2007), *El Tratado de República de Alonso de Castrillo. Una reflexión sobre la legitimidad de la acción política*, «Res publica» (18), pp. 457-490.
- ALTHAUS, Johannes (1603), *Politica methodice digesta, atque exemplis sacris et profanis illustrata*, Corvinus, Herborn.
- AMATO, Sergio (1993), *Il problema "partito" negli scrittori politici tedeschi (1851-1914)*, Centro Editoriale Toscano, Firenze.
- ANDRES, Gary J. (2009), *Lobbying Reconsidered. Under the Influence*, Pearson Education, New York.
- ANTISERI, Dario (cur.) (1975), *Filosofia analitica. L'analisi del linguaggio nella Cambridge-Oxford Philosophy*, Città Nuova, Roma.
- ANTISERI, Dario (2008), *Argomentazioni razionali nella scienza, in filosofia e in etica*, «Nuova Civiltà delle Macchine», **XXVI** (3), pp. 10-30.
- ANTISERI, Dario e Luciano PELLICANI (1992), *L'individualismo metodologico. Una polemica sul mestiere dello scienziato sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- APPLBAUM, Arthur Isak (2007), *Forcing a People to Be Free*, «Philosophy & Public Affairs», **35** (4), pp. 359-400.
- ARENDT, Hannah (1958), *The human condition*, The University of Chicago Press, Chicago [citazioni dall'edizione del 1998].
- ARISTOTELE (ca 335-323 a.C.) *Politica* [citazioni dalla traduzione italiana di Renato Laurenti, in *Opere*, Laterza, Roma-Bari 2004].
- ARROW, Kenneth J. (1951), *Social Choice & Individual Values*, John Wiley & Sons, New York.
- BAGEHOT, Walter (1867), *The English Constitution*, Chapman and Hall, London.
- BAGGOTT, Rob (1995), *Pressure groups today*, Manchester University Press, Manchester (UK).
- BAILEY, Stephen K. (1962), *The Public Interest: Some Operational Dilemmas*, in Carl J. FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 96-106.
- BALDINI, Massimo (1995), *Storia della comunicazione*, Newton Compton, Roma.
- BARRY, Brian M. (1962), *The Use and Abuse of "The Public Interest"*, in Carl J. FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 191-204.
- BARRY, Brian M. (1964), *The Public Interest*, «Proceedings of the Aristotelian Society», **38**, pp. 1-18 [ripubblicato in Paul KELLY (cur.), *British Political Theory in the Twentieth Century*, Political Studies Association, 2010, pp. 168-179].
- BARTH, Thomas J. (1992), *The public interest and administrative discretion*, «American Review of Public Administration», **22** (4), pp. 289-300.

- BASSO, Sofia e Pier Luigi VERCESI (2005), *Storia del giornalismo americano*, Mondadori, Milano.
- BENN, Stanley I. (1959-1960), *'Interests' in Politics*, «Proceedings of the Aristotelian Society», **Vol. 60**, pp. 123-140.
- BENTHAM, Jeremy (1789), *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, T. Payne, London.
- BENTHAM, Jeremy (1843), *An essay on Political Tactics*, in John Bowring (cur.), *The Works of Jeremy Bentham*, William Tait, Edinburgh, vol. 2 (postumo).
- BENTIVEGNA, Sara (2003), *Teorie delle comunicazioni di massa*, Laterza, Roma-Bari.
- 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].
- BERLIN, Isaiah e Stuart Newton HAMPSHIRE (1972), *The Problem of Nationalism*, trascrizione di un dibattito moderato da Bryan Magee, trasmesso dalla Thames Television, registrato il 6 novembre (1972), e trasmesso il 30 dello stesso mese; la trascrizione è disponibile sul sito web della Isaiah Berlin's Virtual Library (<http://berlin.wolf.ox.ac.uk/lists/broadcasts/index.html>).
- BOBBIO, Norberto (1985), *Stato, governo, società: per una teoria generale della politica*, Einaudi, Torino.
- BOBBIO, Norberto (1990), *Società civile*, in Norberto BOBBIO, Nicola MATTEUCCI e Gianfranco PASQUINO (curr.), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, pp. 893-897.
- BOCCALINI, Traiano (1678), *La bilancia politica di tutte le opere di Traiano Boccalini* (postumo), per Giovanni Hermano Widerhold, Castellana.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang (1976), *Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- BODENHEIMER, Edgar (1962), *Prolegomena to a Theory of the Public Interest*, in Carl Joachim FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 205-217.
- BODIN, Jean (1576), *Les six livres de la République*, chez Jacques Du Puys, Paris.
- BÖHM-BAWERK, Eugen von (1884), *Geschichte und Kritik der Kapitalzins-Theorien*, Verlag der Wagner'schen Universitäts-Buchhandlung, Innsbruck.
- 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.
- BOSSUET, Jacques-Bénigne (1666), *Quatrième Sermon pour le Dimanche des Rameaux, sur la Justice*, in *Oeuvres complètes de Bossuet*, a cura di F. Lachat, Librairie de Louis Vivès Éditeur, Paris, 1862, vol. IX, pp. 635-666.
- BOTERO, Giovanni (1589), *Della Ragion di Stato*, appresso i Gioliti, in Venetia.
- BOTERO, Giovanni (1598), *Aggiunte fatte di Giovanni Botero alla sua ragion di Stato ove si tratta dell'eccellenza de' capitani, neutralità, riputatione, agilità delle forze, fortificatione, con una relatione del mare*, presso Giorgio Ferrari, Roma.

- BOUDON, Raymond, Pierre DEMEULENAERE, Enzo DI NUOSCIO, *et al.* (2002), *Filosofia dell'azione e teorie della razionalità*, Luiss Edizioni, Roma.
- BOUVIER, Alban e Albertina OLIVERIO (2000), *Azioni, razionalità e decisioni*, Luiss Edizioni, Roma.
- BOVERO, Michelangelo (2002), *Quale comunità? (Prefazione)*, in Valentina PAZÉ, *Il concetto di comunità nella filosofia politica contemporanea*, Editori Laterza, Roma-Bari, pp. V-XIV.
- BOX, Richard C. (2007), *Redescribing the public interest*, «The Social Science Journal», **44**, pp. 585–598.
- BRAYBROOKE, David (1962), *The Public Interest: the present and future of the concept*, in Carl J. FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 129-154.
- BRIGGS, Asa e Peter BURKE (2000), *A social History of the Media. From Gutenberg to the Internet*, Polity Press - Blackwell, Cambridge-Oxford [trad. it. *Storia sociale dei media. Da Gutenberg a Internet*, il Mulino, Bologna 2002].
- BROWN, Alexander (2010), *On the Public Reason of the Society of Peoples*, «Public Reason», **2** (1), pp. 43-60.
- CALEMI, Francesco F. (2010), *La disputa nominalisti-universalisti*, «APhEx. Portale italiano di filosofia analitica», n.1 (gennaio), (<http://www.aphex.it/index.php?Temi=557D03012202740321070E767773>).
- CALIGIURI, Mario (2000), *Le Lobbies queste "conosciute"*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- CASSINELLI, C.W. (1958), *Some Reflections on the Concept of the Public Interest*, «Ethics», **69** (1), pp. 48-61.
- CASSINELLI, C.W. (1962), *The Public Interest in Political Ethics*, in Carl Joachim FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 44-53.
- CASTRILLO, Alonso de (1521), *Tractado de República*, Alonso Melgar impresor, Burgos.
- COCHRAN, Clarke E. (1973), *The Politics of Interest: Philosophy and the Limitations of the Science of Politics*, «American Journal of Political Science», **17** (4), pp. 745-766.
- 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.
- COHEN, Julius (1962), *A Lawman's View of the Public Interest*, in Carl J. FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 155-161.
- COLM, Gerhard (1960), *In Defense of the Public Interest*, «Social Research», **27**, pp. 295-307.
- COLM, Gerhard (1962), *The Public Interest: essential key to public policy*, in Carl J. FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 115-128.
- CONSTANT de Rebeque, Henri Benjamin (1819), *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, discorso tenuto in febbraio all'Athénée royal de Paris.
- CÔTÉ, André C. (2006), *Lobbying and the Public Interest*, «Canadian Parliamentary Review» (September), pp. 29-32.
- COULANGES, Numa Denis Fustel de (1864), *La cité antique*, Durand, Paris.

- CROSARA, Fulvio (1981), *Esempi strutturali di civiltà cittadina: le corporazioni antiche e medievali a Roma, Costantinopoli, Ravenna*, in AA.VV., *Antiche corporazioni. L'opera e la fratellanza in luogo del lavoro e del contratto*, Angelo Longo Editore, Ravenna, pp. 11-46.
- D'AGOSTINO, Francesco (2006), *Lezioni di filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino.
- DAHL, Robert Alan (1956), *A preface to democratic theory*, University of Chicago Press, Chicago.
- DAHL, Robert Alan (1999), *The past and future of democracy*, Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico, Università degli Studi di Siena, Siena (http://www.gips.unisi.it/circap/file_download/9).
- DAHL, Robert Alan e Charles Edward LINDBLOM (1953), *Politics, economics and welfare: planning and politico-economic systems resolved into basic social processes*, Harper, New York.
- DAVIES, Malcolm (1985), *Politics of Pressure. The art of lobbying*, BBC, London.
- DELLA PORTA, Donatella (2010), *Democrazia: sfide e opportunità*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», **XL** (2), pp. 175-193.
- DEWEY, John (1927), *The public and its problems*, Holt, New York [edizione Swallow Press, Athens (OH) 1954].
- DOSTOEVSKIJ, Fëdor Michailovič (1864), *Записки из подполья (Zapiski iz podpol'ja)*, «Epocha», nn. 1, 2, 4, San Pietroburgo [trad. it. *Memorie dal sottosuolo*, a cura di Igor Sibaldi, Mondadori, Milano 2009].
- DOUGLASS, Bruce (1980), *The Common Good and the Public Interest*, «Political Theory», **Vol. 8** (No. 1), pp. 103-117.
- DOWNS, Anthony (1962), *The Public Interest: Its Meaning in a Democracy*, «Social Research», **29** (1), pp. 1-36.
- EISENSTEIN, Elizabeth Lewisohn (1979), *The printing press as an agent of change: communications and cultural transformations in early modern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- FALCÓN Y TELLA, María José (2009), *Estudios de filosofía jurídica y política*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria.
- FALLOCCO, Simona (2006), *Azioni individuali e scelte sociali: l'agenda decisionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- FERGUSON, Adam (1767), *An essay on the history of civil society*, A. Kincaid & J. Bell, Edinburgh.
- FERRERO, Guglielmo (1942), *Pouvoir. Les génies invisibles de la Cité*, Putnam, New York.
- FINER, Samuel Edward (1958), *The Anonymous Empire*, «Political Studies», **VI** (1), pp. 16-32.
- FISICHELLA, Domenico (1997), *L'altro potere. Tecno-crazia e gruppi di pressione*, Laterza, Roma-Bari.
- FREUND, Ernst (1928), *Administrative powers over persons and property: a comparative survey*, University of Chicago Press, Chicago.
- FRIEDMANN, Wolfgang Gaston (1962), *The changing content of Public Interest: some comments on Harold D. Lasswell*, in Carl J. FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 80-87.
- FRIEDRICH, Carl Joachim (cur.) (1962), *The public interest*, Atherton Press, New York.

- GADAMER, Hans Georg (1960), *Wahrheit und Methode*, Mohr, Tübingen,.
- GALSTON, William A. (2007), *An old debate renewed: the politics of the public interest*, «Daedalus», **Vol.136** (4), pp. 10-19.
- GEERTZ, Clifford James (1973), *Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture*, Basic Books, New York.
- GOODSELL, Charles T. (1990), *Public administration and the public interest*, in Gary L. WAMSLEY, Robert N. BACHER, Charles T. GOODSSELL *et al.*, *Refounding public administration*, Sage, Newbury Park (CA), pp. 96-113.
- GÖRRES, Joseph von (1818), *Die Uebergabe der Adresse der Stadt Coblenz und der Landschaft an Seine Maiestät den König in öffentlicher Audienz bei Sr. Durchl. dem Fürsten Staatskanzler am 12. Januar 1818. Als Bericht für die Theilnehmer*, Heriot, Coblenz [citazioni dalla traduzione italiana da Ornaghi 1984, 382-387].
- GRAZIANO, Luigi (1995), *Lobbying, Pluralismo, democrazia*, NIS, Roma.
- GRAZIANO, Luigi (2002), *Le lobbies*, Laterza, Roma-Bari.
- GRIFFITH, Ernest Stacey (1962), *The ethical foundations of the Public Interest*, in Carl Joachim FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 14-25.
- GROSS, Bertram Myron (1953), *The Legislative Struggle: A Study in Social Combat*, McGraw-Hill, New York.
- GUICCIARDINI, Francesco (1530), *Ricordi*.
- GUIZOT, François Pierre Guillaume (1851), *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Société Typographique Belge, Bruxelles.
- 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].
- HABERMAS, Jürgen e Joseph Alois RATZINGER (2005), *Was die Welt zusammenhält. Vorpolitische moralische Grundlagen eines freiheitlichen Staates*, Katholische Akademie in Bayern, Januar 2004 [edizione italiana a cura di Giancarlo Bosetti, *Ragione e fede in dialogo*, Marsilio, Venezia 2005].
- HALL, Peter Andrew e Rosemary C. R. TAYLOR (1996), *Political Science and the Three New Institutionalisms*, paper presentato allo Scientific Advisory Board del Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Köln, Germania) il 9 maggio.
- HAMILTON, Alexander, James MADISON e John JAY (1788), *The Federalist* (citazioni dall'edizione Barnes & Noble, New York 2006).
- HARRINGTON, James (1661), *A System of Politics*, pubblicato postumo nel 1700 in *The Oceana of James Harrington, and His Other Works*, London, a cura di John Toland.

- 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.
- HELD, Virginia (1970), *The Public Interest and Individual Interests*, Basic Books, New York.
- HERRING, Pendleton Edward (1936), *Public Administration and the Public Interest*, McGraw-Hill, New York.
- HIRSCHMAN, Albert Otto (1977), *The passions and the interests : political arguments for capitalism before its triumph*, Princeton University Press, Princeton (NJ).
- HOBBS, Thomas (1651), *Leviathan, or The Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil*, Andrew Crooke, London [Macmillan, New York 1962].
- HOBBSAWM, Eric e Terence RANGER (curr.) (1983), *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, Cambridge.
- HUME, David (1739-40), *A Treatise of Human Nature*, John Noon, London, 2 voll. [citazioni dall'edizione Penguin, London 1969].
- JEFFERSON, Thomas (1786), *Letter To Dr. James Currie*, January 18, Paris.
- JELLINEK, Georg (1892), *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, J.C.B. Mohr, Tübingen [trad. it. del cap. VI in Ornaghi 1984, 478-482].
- KANT, Immanuel (1781), *Kritik der reinen Vernunft*, J. F. Hartknoch, Riga (Latvia) [trad. it. *Critica della Ragion Pura*, RCS, Milano 2009, a cura di Costantino Esposito].
- KANT, Immanuel (1784), *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?*, «Berlinische Monatsschrift», Dezember [trad. it. *Risposta alla domanda: che cos'è l'Illuminismo?*, in *Scritti politici*, Utet, Torino 2010].
- KANT, Immanuel (1795), *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, F. Nicolovius, Königsberg (trad. it. *Per la pace perpetua. Progetto filosofico*, in *Scritti politici*, Utet, Torino 2010).
- KANT, Immanuel (1797), *Die Metaphysik der Sitten. Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*, Friedrich Nicolovius, Königsberg [trad. it. *La metafisica dei costumi. Principi metafisici della dottrina del diritto*, in *Scritti politici*, Utet, Torino 2010].
- KATZ, Richard S. e Peter MAIR (1995), *Changing Models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party*, «Party Politics», **vol. 1**, pp. 5-28.
- KLOSTERMAN, Richard E. (1980), *A Public Interest Criterion*, «Journal of the American Planning Association», **46** (3), pp. 323-333.
- KLUGE, Eike-Henner W. (1976), *Roscelin and the Medieval Problem of Universals*, «Journal of the History of Philosophy», **14** (4), pp. 405-414.
- LA PALOMBARA, Joseph (1964), *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton University Press, Princeton (NJ).
- LA ROCHEFOUCALD, François de (1665), *Réflexions morales*, Claude Barbin, Paris.

- LASSWELL, Harold Dwight (1962), *The Public Interest: proposing principles of content and procedure*, in Carl Joachim FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 54-79.
- LATHAM, Earl (1952), *The Group Basis of Politics: a study in basing point legislation*, Cornell University Press, Ithaca (NY).
- LAVINE, Thelma Z (1995), *Introduction to the Transaction Edition*, in Arthur Fisher BENTLEY, *The Process of Government*, Transaction Publishers, New Brunswick (NJ).
- LEISERSON, Avery (1942), *Administrative Regulation: A Study in Representation of Interests*, The University of Chicago Press, Chicago.
- LEYS, Wayne Albert Risser (1943), *Ethics and Administrative Discretion*, «Public Administration Review», **3** (1), pp. 10-23.
- LEYS, Wayne Albert Risser (1962), *The Relevance and Generality of "The Public Interest"*, in Carl Joachim FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 237-256.
- LEYS, Wayne Albert Risser e Charner Marquis PERRY (1959), *Philosophy and the public interest*, Committee to Advance Original Work in Philosophy, Chicago.
- LEWIN, Leif (1991), *Self-interest and public interest in western politics*, Oxford University Press, Oxford (UK).
- LEWIS, Carol W. (2006), *In Pursuit of the Public Interest*, «Public Administration Review», **66** (5), pp.694-701.
- LEWIS, George Cornewall (1832), *Remarks on the Use and Abuse of some Political Terms*, B. Fellowes, London.
- LIPPMANN, Walter (1922), *Public opinion*, Harcourt, New York.
- LIPPMANN, Walter (1955), *Essays in the public philosophy*, Little, Boston.
- LOCKE, John (1689), *Two Treatises of Government*, Awnsham Churchill, London [edizione Yale University Press, New Haven and London 2003, a cura di Ian Shapiro].
- LONG, Norton E. (1949), *Power and Administration*, «Public Administration Review», **9** (4), pp. 257-264.
- LONG, Norton E. (1981), *The S. E. S. and the Public Interest*, «Public Administration Review», **41** (3), pp. 305-312.
- MACHIAVELLI, Niccolò (1532), *Il Principe*, Antonio Blado, Roma.
- MAFFETTONE, Sebastiano (2002), *Ragione pubblica, identità e storia*, in Maurice AYMARD e Fabrizio BARCA (curr.), *Conflitti, migrazioni e diritti dell'uomo*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), pp. 303-337.
- MAFFETTONE, Sebastiano (2006), *Diritti umani e diversità culturale*, in Amartya SEN, Piero FASSINO e Sebastiano MAFFETTONE, *Giustizia globale*, Il Saggiatore, Milano, pp. 47-87.
- MAFFETTONE, Sebastiano (2010), *Rawls. An introduction*, Polity Press, Cambridge (UK).
- MAFFETTONE, Sebastiano e Salvatore VECA (curr.) (1997), *L'idea di giustizia da Platone a Rawls*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- MANCINA, Claudia (2008), *Uso pubblico della ragione e ragione pubblica: da Kant a Rawls*, «Diritto & questioni pubbliche» (8), 33-61.

- 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].
- MARCH, James G. e Johan P. OLSEN (1984), *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, «The American Political Science Review», **78** (3), pp. 734-749.
- MARRADI, Alberto (1993), *Classificazioni, Tipologie, Tassonomie* in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, pp. 22-30.
- MARRADI, Alberto (1994), *Referenti, pensiero e linguaggio: una questione rilevante per gli indicatori*, «Sociologia e Ricerca Sociale» (43), pp. 137-207.
- MARRADI, Alberto (2006), *Concetto*, in Renato Cavallaro (cur.), *Lexikòn*, CieRe, Roma, pp. 130-134.
- MARRAMAIO, Giacomo (2000), *Dopo il Leviatano. Individuo e comunità*, Bollati Borlinghieri, Torino.
- MARX, Karl (1844), *Zur Judenfrage*, «Deutsch-Französische Jahrbücher», Februar, pp. 182-214 [trad. it. *Sulla questione ebraica*, disponibile all'indirizzo <http://www.marxists.org/italiano/marx-engels/1844/2/questione-ebraica.pdf>].
- MARX, Karl e Friedrich ENGELS (1848), *Manifest Der Kommunistischen Partei*, J.E. Burghard, London [citazioni dalla traduzione italiana *Il Manifesto del Partito Comunista*, a cura di Lucio Caracciolo, Silvio Berlusconi Editore, Milano 1998].
- MATTEUCCI, Nicola (1990), *Bene comune*, in Norberto BOBBIO, Nicola MATTEUCCI e Gianfranco PASQUINO (curr.), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, p. 74.
- MATTEUCCI, Nicola (1990b), *Opinione pubblica*, in Norberto BOBBIO, Nicola MATTEUCCI e Gianfranco PASQUINO (curr.), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, pp. 636-639.
- MATTEUCCI, Nicola (1993), *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, il Mulino, Bologna.
- MATTINA, Liborio (2010), *I gruppi di interesse*, il Mulino, Bologna.
- MERTON, Robert King (1936), *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action* «American Sociological Review», **Vol. I** (No. 6), pp. 894-904.
- MERTON, Robert King (1995), *The Thomas Theorem and The Matthew Effect*, «Social Forces», **74** (2), pp. 379-424.
- MEYNAUD, Jean (1961), *Les groupes de pression internationaux*, Études de science politique, Lausanne.
- MEYNAUD, Jean (1965), *Les groupes de pression*, Presses Universitaires de France, Paris.
- MEYNAUD, Jean (1967), *Introduction. Les pouvoirs de décision dans l'État moderne*, UNESCO, Paris.
- MICHALOWITZ, Irina (2004), *EU Lobbying. Principals, Agents and Targets: Strategic interest intermediation in EU policy-making*, LIT Verlag, Münster.
- MICHELS, Robert (1911), *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Werner Klinkhardt, Leipzig.
- MILL, James (1825), *Liberty of the Press*, Supplement to the Encyclopedia Britannica, J. Innes, London.
- MILL, John Stuart (1835), *A review of De Tocqueville's 'Democracy in America*, «London Review», **I** (3), pp. 85-129.

- MILTON, John (1644), *Areopagitica: A speech of Mr. John Milton for the liberty of unlicensed printing to the Parliament of England*, London [citazioni dall'edizione a cura di Richard C. Jebb, Cambridge University Press, Cambridge 1908].
- MINOR, William S. (1962), *Public Interest and Ultimate Commitment*, in Carl Joachim FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 26-43.
- MIRABEAU, Honoré Gabriel Riqueti, Comte de (1789), *Sur la liberté de la presse*, discorso pronunciato il 10 maggio agli États généraux a Parigi.
- 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.
- MITNICK, Barry M. (1976), *A Typology of Conceptions of the Public Interest*, «Administration & Society», **8** (1), pp. 5-28.
- MOHL, Robert von (1855-1858), *Die Geschichte Und Literatur Der Staatswissenschaften*, Ferdinand Enke, Erlangen. [citazioni dal I volume, Sezione I, Capitolo II tratte dalla traduzione italiana in Ornaghi (1984, 452-463)].
- MONTGOMERY, John D. (1962), *Public Interest in the Ideologies of National Development*, in Carl Joachim FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 218-236.
- MORLINO, Leonardo (cur.) (1991), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, il Mulino, Bologna.
- MORLINO, Leonardo (2005), *Introduzione alla ricerca comparata*, il Mulino, Bologna.
- MUSGRAVE, Richard Abel (1962), *The Public Interest: efficiency in the creation and maintenance of material welfare*, in Carl Joachim FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 107-114.
- NAKHNIKIAN, George (1962), *Common and Public Interest Defined: Comments on Harold D. Lasswell's Paper*, in Carl Joachim FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 88-95.
- NIEMEYER, Gerhart (1962), *Public Interest and Private Utility*, in Carl Joachim FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 1-13.
- OGDEN, Charles Kay e Ivor Armstrong RICHARDS (1923), *The meaning of meaning; a study of the influence of language upon thought and of the science of symbolism*, Routledge & Kegan, London.
- OLSON, Mancur (1965), *The logic of collective action; public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- 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 (1996), *Interesse*, in *Enciclopedia della scienze sociali*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma vol. V, pp. 38-45.
- ORNAGHI, Lorenzo e Silvio COTELLESA (2000), *Interesse*, il Mulino, Bologna.
- ORSINI, Alessandro (cur.) (2008), *Le origini del capitalismo. Storie e interpretazioni*, Marco Editore, Lungro di Cosenza (CS).

- OVERVOLD, Mark Carl (1984), *Morality, Self-Interest, and Reasons for Being Moral*, «Philosophy and Phenomenological Research», **XLIV** (4), pp. 493-507.
- PACCHIANI, Claudio (cur.) (1980), *Filosofia pratica e scienza politica*, Francisci Editore, Abano Terme (PD).
- PANEBIANCO, Stefania (2000), *Il lobbying europeo*, Giuffrè, Milano.
- PAOLI, Ugo Enrico (1957), *Come vivevano i Greci*, ERI, Torino [citazioni tratte dall'edizione del 1964].
- PASQUINO, Gianfranco (1988), *Istituzioni, partiti, lobbies*, Laterza, Bari.
- PASQUINO, Gianfranco (2006), *Di chi sono le idee (politiche)?*, «Quaderni di scienza politica», **13** (1), pp. 17 - 34.
- PAUL, Ellen Frankel, Fred Dycus MILLER e Jeffrey PAUL (curr.) (1997), *Self-interest*, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.).
- PAZÉ, Valentina (2002), *Il concetto di comunità nella filosofia politica contemporanea*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- PECORA, Gaetano (2004), *La libertà dei moderni*, Luiss University Press, Roma.
- PELLICANI, Luciano (1997), *Le sorgenti della vita. Modi di produzione e forme di dominio*, Edizioni SEAM, Roma.
- PENNOCK, J. Roland (1962), *The one and the many: a note on the concept*, in Carl Joachim FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 177-182.
- 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.
- PIRZIO AMMASSARI, Gloria (2004), *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione Europea*, Euroma La Goliardica, Roma.
- PISTONE, Sergio (1990), *Interesse nazionale*, in Norberto BOBBIO, Nicola MATTEUCCI e Gianfranco PASQUINO (curr.), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, pp. 481-482.
- PISTONE, Sergio (1990b), *Ragion di Stato*, in Norberto BOBBIO, Nicola MATTEUCCI e Gianfranco PASQUINO (curr.), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, pp. 793-800.
- 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.
- POPPER, Karl Raimund (1959), *The Logic of Scientific Discovery*, Hutchinson & Co, London [citazioni dall'edizione Roulledge, London-New York 2002; trad. it. *Logica della scoperta scientifica. Il carattere autocorrettivo della scienza*, Einaudi, Torino 2010].
- POPPER, Karl Raimund (1972), *Objective Knowledge. An Evolutionary Approach*, Clarendon Press, Oxford.

- POPPER, Karl Raimund (1978), *Three Worlds*, Tanner Lecture On Human Values, The University of Michigan, April 7 (<http://www.tannerlectures.utah.edu/lectures/atoz.html#h>).
- PRIVITERA, Walter (2001), *Sfera pubblica e democratizzazione*, Laterza, Roma-Bari.
- RASKIN, Marcus G. (1986), *The Common Good. Its Politics, Policies and Philosophy*, Routledge & Kegan Paul, New York-London.
- RAWLS, John (1971), *A Theory of Justice*, Belknap Press, Cambridge (Mass.) [edizione aggiornata e rivista del 1999].
- RAWLS, John (1993), *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York.
- RAWLS, John (2007), *Lectures on the History of Political Philosophy*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Mass.) (a cura di Samuel R. Freeman).
- REDFORD, Emmette S. (1954), *The Protection of the Public Interest with Special Reference to Administrative Regulation*, «The American Political Science Review», **48** (4), pp. 1103-1113.
- RICHARDSON, Jeremy (2000), *Government, Interest Groups and Policy Change*, «Political Studies», **XLVIII** (5), pp. 1006-1025.
- ROHAN, Henri de (1638), *De l'Interest des Princes et Etats de la Chrestienté*, Paris.
- ROSS, Alf (1959), *On law and justice*, University of California Press, Berkeley.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1755), *Discours sur les origines et les fondaments de l'inégalité*, Marc-Michel Rey, Amsterdam.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1762), *Du contrat social, ou Principes du droit politique*, Marc-Michel Rey, Amsterdam.
- 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.
- ROZELL, Mark J., Clyde WILCOX e David MADLAND (2006), *Interest Groups in American Campaigns. The new face of Electioneering*, CQ Press, Washington D.C.
- SAINT-LAMBERT, Jean-François de (1765), *Intérêt (Morale)*, in Denis DIDEROT e Jean le Rond D'ALEMBERT (curr.), *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, par une Société de Gens de lettres (1751-1772)*, Briasson, David, Le Breton, Durand, Paris, **vol. VIII**, pp. 818-819.
- SANDONÀ, Luca (2009), *La teoria del capitale umano e il concetto di persona*, Centro Studi e Ricerche Tocqueville-Acton, Quaderni di Teoria n. 8.
- SARTORI, Giovanni (1987), *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna [citazioni dalla terza edizione, 1995].
- SARTORI, Giovanni (2000), *Pluralismo, multiculturalismo ed estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, RCS, Milano.
- SEN, Amartya (2009), *Adam Smith's market never stood alone*, «Financial Times», 10 March.
- 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.

- SCHUBERT, Glendon A. Jr. (1960), *The Public Interest: A Critique of the Theory of a Political Concept*, The Free Press, Glencoe (Ill.).
- SCHUBERT, Glendon A. Jr. (1962), *Is there a Public Interest theory?*, in Carl Joachim FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 162-176.
- SIEYÈS, Emmanuel Joseph (1789), *Qu'est-ce que le Tiers état?*, Paris.
- SIMON, Herbert Alexander (1947), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Macmillan, New York.
- 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 [citazioni dall'edizione T. Nelson and sons, London 1852].
- SOLA, Giorgio (2000), *La teoria delle élites*, il Mulino, Bologna.
- SORAU, Frank Joseph (1957), *The Public Interest Reconsidered*, «The Journal of Politics», **19** (4), pp. 616-663.
- SORAU, Frank Joseph (1962), *The conceptual muddle*, in Carl Joachim FRIEDRICH (cur.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York, pp. 183-190.
- STEIN, Lorenz von (1850-1851), *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, F.A. Brockhaus, Leipzig [citazioni dalla traduzione italiana da Ornaghi (1984, 438-444)].
- THURBER, James A. (1998), *Interest Groups and the Congressional Budget Process: Lobbying in the Era of Deficit Politics*, in Paul S. HERRNSON, Ronald G. SHAIKO e Clyde WILCOX (curr.), *The interest group connection. Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington*, Chatam House Publishers, Chatam (NJ), pp. 154-173.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1835-1840), *La démocratie en Amérique*, Pagnerre, Paris.
- TOMMASO D'AQUINO (1265-1274 ca.), *Summa Theologiae*.
- TÖNNIES, Ferdinand (1887), *Gemeinschaft und Gesellschaft. Abhandlung des Communismus und des Socialismus als empirischer Culturformen*, Reiland, Leipzig [citazioni dalla trad. it. *Comunità e Società*, Edizioni di Comunità, Milano 1963].
- TRUMAN, David Bicknell (1951), *The governmental process; political interests and public opinion*, Knopf, New York.
- URBINATI, Nadia (1990), *Comunitarismo*, in Norberto BOBBIO, Nicola MATTEUCCI e Gianfranco PASQUINO (curr.), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, pp. 144-148.
- VECA, Salvatore (2002), *La bellezza e gli oppressi. Dieci lezioni sull'idea di giustizia*, Feltrinelli, Milano [edizione ampliata 2010].
- VIROLI, Maurizio (1998), *Il sorriso di Niccolò. Storia di Machiavelli*, Laterza, Roma-Bari.
- VOLPI, Franco (1980), *La rinascita della filosofia pratica in Germania*, in Claudio PACCHIANI (cur.), *Filosofia pratica e scienza politica*, Francisci Editore, Abano Terme (PD), pp. 11-97.
- WALDRON, Jeremy (2007), *Public Reason and Justification in the Courtroom*, «Journal of Law, Philosophy and Culture», **I** (1), pp. 107-134.

WEBER, Max (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen [citazioni dalla trad. it. *Economia e Società*, Edizioni di Comunità, Torino 1999].

WITTGENSTEIN, Ludwig Josef Johann (1922), *Tractatus logico-philosophicus*, Kegan Paul, London.

WUNDT, Wilhelm Maximilian (1886), *Ethik: Eine Untersuchung der Thatsachen und Gesetze des sittlichen Lebens*, Enke, Stuttgart (2 voll.).

ZAGREBELSKY, Gustavo (1992), *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino.