



GIORGIO BONGIOVANNI
Università di Bologna
giorgio.bongiovanni@unibo.it

EDITORIALE

A Short Introduction: Public Ethics beyond Liberalism?

Anche se, come è stato notato, l'etica pubblica (o etica politica) non ha un ambito del tutto definito (1), si può dire in chiave generale che essa si articola intorno a due dimensioni principali. Da un lato, essa può essere vista come il ramo della riflessione morale che si occupa della “giustificazione normativa” delle decisioni delle istituzioni “pubbliche” in relazione, prevalentemente, a questioni di giustizia e di attribuzione dei diritti; dall'altro lato, essa riguarda, in chiave deontologica, il comportamento dei soggetti che occupano cariche pubbliche (2). Come appare evidente, la prima dimensione implica il ricorso a criteri di valutazione delle scelte pubbliche che, a loro volta, vengono sviluppate all'interno di più generali teorie della fondazione e della giustificazione morale delle scelte. In questo senso, l'etica pubblica trova la sua collocazione principale nell'etica normativa (3) anche se essa implica una

1 Secondo C.A. VIANO, *Etica pubblica*, Laterza, 2002, p. VI, l'etica pubblica “non ha, neppure in prima approssimazione, un campo specifico, ben strutturato, cui applicarsi”.

2 Secondo D.F. THOMPSON, *Political Ethics*, [http://scholar.harvard.edu/search/site/thompson?page=6&f\[0\]=sm_og_group_ref%3Anode%3A8003](http://scholar.harvard.edu/search/site/thompson?page=6&f[0]=sm_og_group_ref%3Anode%3A8003), «Political ethics (sometimes called political morality or public ethics) is the practice of making moral judgments about political action, and the study of that practice. As a field of study, it is divided into two branches, each with distinctive problems and with different though overlapping literatures. One branch, the ethics of process (or the ethics of office), focuses on public officials and the methods they use. The other branch, the ethics of policy (or ethics and public policy) concentrates on judgments about policies and laws».

(3) C. A. VIANO, *Etica pubblica*, cit., p. 107, per il quale l'etica normativa costituisce “la matrice dell'etica pubblica”.

pluralità di livelli di analisi (4). La seconda ha invece un riferimento più diretto nell’“etica applicata” e cerca di definire i problemi e i comportamenti di chi esercita ruoli politici o pubblici (5).

Se si osserva la riflessione su queste dimensioni dell’etica pubblica, si può notare che quella che appare più precaria (dal punto di vista teorico) è la prima. Ciò, al contrario, non appare essere lo status della seconda che sembra non solo essere prevalente nel dibattito pubblico, ma anche avere trovato alternative teoriche più stabili. Come vedremo, ciò può essere sostenuto, ad esempio, in relazione al c.d. problema dell’“esenzione” (6), cioè della rilevanza o meno delle regole morali ordinarie per chi occupa ruoli pubblici che può essere sintetizzato in una linea che va dal moralismo (giuridico o politico) alle tesi dell’autonomia della politica (7).

L’etica che cerca di fornire risposte a problemi di giustificazione normativa è una disciplina autoriflessiva. Tra i suoi compiti, infatti, non vi è solo l’individuazione di criteri di giustificazione (teleologici, deontologici, legati a qualche concetto di vita virtuosa), ma costitutivamente quello di delineare la distinzione tra lo spazio privato e quello pubblico. Si tratta di un problema decisivo che implica anche la soluzione della convivenza di scelte personali diverse. Si può cioè dire che l’etica pubblica si basa sulla individuazione dello spazio assegnato alle scelte individuali e, allo stesso tempo, deve trovare il modo di collegare e

(4) Ciò vale in particolare per la connessione tra etica normativa e riflessione metaetica. Questo aspetto è, ad esempio, sottolineato da C.S. NINO, *Introduzione all’analisi del diritto*, Giappichelli, 1996, p. 370, che mostra che la domanda (normativa) «quand’è che una legge o una decisione è giusta?» presuppone quella (metaetica) che si chiede “come si può giustificare il giudizio secondo il quale una certa legge o una certa decisione è giusta?».

(5) In questo senso, essa può essere vista come «il giudizio morale su certi comportamenti politici». Cf. G. PELLEGRINO, *Etica pubblica. Una piccola introduzione*, Luiss University Press, 2015, p. 16.

(6) G. PELLEGRINO, *La lista*, <https://www.dropbox.com/s/nq6z0ea6v0k4an0/Etica%20pubblica1.1.pptx?dl=0>

(7) Naturalmente vi sono molti altri problemi che richiedono una soluzione etica, quali, come vedremo, quelli del “do ‘wrong to do right” e quello conseguente dell’utilizzo di “immoral means”. Si veda D.F. THOMPSON, *Political Ethics*, cit.

fare convivere le diverse opzioni dei soggetti (8). Ciò naturalmente comporta la definizione di cosa è pubblico e l'individuazione delle istituzioni che ne definiscono le scelte (9).

Un quadro di questa serie di relazioni è rinvenibile in uno dei momenti di genesi delle questioni di etica pubblica. Nella riflessione che J. Locke sviluppa nella *Lettera sulla tolleranza* (10), dove, come noto, viene affrontato il problema della libertà religiosa dopo la Riforma protestante e la conseguente presenza di una pluralità di convinzioni e fedi, la soluzione viene basata sulla separazione tra ambito privato e pubblico e trova fondamento nell'impossibilità di stabilire una qualsiasi verità rispetto alla fede e perciò in quella di individuare scelte comuni. Il fatto che per Locke tra le finalità dello Stato non debba rientrare quella di garantire una determinata religione dipende dall'impossibilità razionale di fissare, in qualche modo, qual è la vera religione. Lo Stato non può imporre una determinata religione (o convinzione morale) e deve agire in base alla separazione tra sfera pubblica e sfera privata (cui viene assegnata la libertà religiosa). Il problema della libertà religiosa mostra che, anche se in un periodo storico nel quale non vi è l'elaborazione specifica di criteri direttivi delle scelte collettive, "la vera chiave di volta della formazione dell'etica pubblica" è "la dissoluzione dell'idea che esistesse una morale privata univoca" (11) e perciò, mancando una "morale privata minima comune", il dato del pluralismo.

L'etica pubblica può perciò dirsi legata costitutivamente, anche se l'emersione di questo dato diviene pienamente evidente nel corso del Novecento, alla presenza di situazioni e morali private diverse. Come è stato notato, essa si basa sulla scomparsa del "presupposto dell'uniformità della morale privata" e ha quale obiettivo quello di "risolvere il problema della convivenza di piani di vita disparati nella medesima società": in sostanza "all'etica pubblica si assegna ... il

(8) F. VIOLA, *Il senso dell'etica*, www.unipa.it/viola/Senso_della_etica.pdf, analizza l'impossibilità di fondare tale distinzione sia sui soggetti, sia sull'oggetto delle relazioni.

(9) Questa distinzione ha una duplice connotazione: una fa riferimento alla delimitazione tra sfera privata e pubblica, l'altra alla individuazione dei soggetti "pubblici"

(10) J. LOCKE, *Lettera sulla tolleranza*, Laterza, 1994 (1689).

(11) C.A. VIANO, *Etica pubblica*, cit., p. 107.

compito di rendere possibile l'adozione di progetti morali diversi all'interno della medesima società" (12).

Questa esigenza si sviluppa storicamente in modo diverso: in una prima fase, essa fa riferimento soprattutto al problema dell'equità sociale e diviene, in una seconda, relativa a quello che J. Rawls ha chiamato il "fatto del pluralismo" (13). Nel primo caso, l'etica pubblica nasce in relazione al dato per cui «non tutti i cittadini sono in grado di provvedere da sé al proprio benessere: ci vogliono delle indicazioni morali che orientino la legislazione, alla quale si chiede di provvedere alla parte più debole della società» (14). Su questa base, «l'idea che esista anche un'etica pubblica, accanto a quella privata, nasce quando la legislazione non appare più come uno strumento sufficiente a provvedere al benessere della società» (15). Nel secondo caso, il riferimento è alla presenza di una «molteplicità di dottrine comprensive tra loro in conflitto (siano esse religiose, filosofiche, morali)» e, perciò, al problema di come «raggiungere un accordo» e «aprire la strada a una reciproca intesa» (16). In questo ambito, la distinzione tra privato e pubblico¹⁷ si pone quale esigenza che le decisioni pubbliche non siano il frutto di una particolare concezione etica (18).

(12) Ibid., pp. 103, per il quale, «una volta abbandonata l'impostazione utilitaristica ... le società liberali e democratiche dovevano costruire un'etica pubblica che prevedesse sistemi di morale privata molto differenziati».

(13) J. RAWLS, *Liberalismo politico*, Ed. di Comunità, 1999, pp. 47-48.

(14) C.A. VIANO, *Etica pubblica*, cit., p. VII.

(15) Ivi.

(16) J. RAWLS, *Un riesame dell'idea di ragione pubblica*, in Id., *Saggi. Dalla giustizia come equità al liberalismo politico*, Edizioni di Comunità, pp. 275-276.

(17) C.A. VIANO, *Etica pubblica*, cit., p. VI, secondo cui «si potrebbe dire che [l'etica pubblica] si riferisce agli aspetti pubblici della nostra vita, e che in questo senso si distingue dall'etica privata», ma che, tuttavia, nota che «tracciare un confine tra pubblico e privato ... è piuttosto difficile».

(18) Si può dire che l'individuazione dei confini del rapporto tra pubblico e privato rappresenta uno dei punti principali di snodo dell'etica pubblica. Ciò che può essere notato è che una tale delimitazione è non solo variabile nel tempo, ma che è del tutto trasversale, cioè tocca aspetti diversi della vita sociale. Si pensi, alla morale sessuale (come avvenne negli USA con la sentenza *Bowers vs. Hardwick* della Corte Suprema americana del 1986 che legittimò il divieto penale di alcune forme del tutto private di scelta sessuale) o a tutta una serie di problemi che emergono nell'ambito della bioetica e riguardano, ad esempio, il rapporto medico-paziente. Su *Bowers*, si veda R. DWORKIN, *La comunità liberale*, in *Teoria politica*, I, 1990.

Questi problemi (criteri di giustizia da adottare in relazione alla diversità delle situazioni soggettive e convivenza tra concezioni della vita morale buona) comportano la necessità della individuazione del modo migliore nel quale è possibile risolvere questi problemi, cioè un modo che sia, in qualche modo, conforme all'interesse di tutti (cioè a all'interesse pubblico). La soluzione prevalente nei sistemi occidentali trova un fondamento teorico nell'approccio del liberalismo egualitario e, in particolare, nella teoria di J. Rawls. Si tratta di una soluzione che si sviluppa, a carattere di società nazionale, in relazione alla visione della vita pubblica quale momento di cooperazione sociale. Nella prospettiva di Rawls ciò significa, che vanno definiti sia la ripartizione dei benefici di tale cooperazione, sia che vanno individuati i diritti e le libertà che spettano ad ognuno. I due principi sui quali si basa la soluzione liberale di Rawls sono quelli dell'*imparzialità* e della *neutralità*. In base al primo, è possibile stabilire i principi di giustizia sui quali si devono basare le istituzioni e le decisioni pubbliche, mentre, con riferimento al secondo, è possibile fissare il ruolo dell'intervento e dello spazio pubblico. Entrambi questi principi hanno quale fondamento la distinzione tra *giusto* e *bene* e il primato del primo sul secondo.

Tale primato significa l'impossibilità di stabilire ciò che può essere visto quale bene di tutti: sia la giustizia della ripartizione, sia l'attribuzione dei diritti può avvenire solo considerando il pluralismo delle diverse concezioni del bene. Ciò si traduce, nella chiave di principi imparziali di giustizia, nella priorità della libertà sugli obiettivi di benessere (o sull'utilità economica) e sulla contemporanea individuazione di un principio di eguaglianza che tiene conto delle differenze individuali (principio di differenza) (19). Per quanto riguarda lo spazio pubblico, il primato del giusto sul bene, ha quale conseguenza la necessità che le decisioni pubbliche, dato il pluralismo delle concezioni, siano neutrali, cioè non favoriscano particolari visioni del bene. Ciò si realizza, per Rawls, se nello spazio della ragione pubblica, le decisioni pubbliche non riflettono una particolare visione del bene, ma sono il frutto di ragioni che tengono conto della molteplicità delle diverse concezioni del bene

(19) Come ampiamente noto, questi aspetti sono al centro di J. RAWLS, *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1999 (1971).

(20). Tale soluzione si basa sulla separazione tra sfera delle concezioni del bene e discorso politico e, contemporaneamente, pone un limite agli argomenti che possono essere proposti all'interno della deliberazione pubblica. Per Rawls, sono escluse dalla ragione pubblica, le ragioni basate su "una dottrina comprensiva religiosa o secolare", e quelle rispetto a cui, nel dibattito pubblico, non possiamo "ragionevolmente aspettarci che [gli altri membri della comunità politica] possano ragionevolmente accettare in quanto cittadini liberi ed eguali". Per Rawls, ciò si traduce nell'esigenza che, a partire da principi comuni minimi, le decisioni pubbliche non vengano giustificate alla luce di concezioni sostanziali (che restano nell'ambito delle scelte private), ma esclusivamente alla luce di argomenti accettabili dalle diverse concezioni (21). Si tratta di una soluzione che implica una precisa distinzione tra attività e decisione pubblica e convinzioni morali (22).

Si può dire che questa soluzione basata su imparzialità/neutralità e sulla distinzione tra giusto e bene sia stata quella praticata nella maggioranza degli Stati occidentali: ciò che va notato è che questa impostazione non appare più in grado di fornire risposte del tutto adeguate ai diversi problemi che l'evoluzione delle società contemporanee pone. Il problema principale è legato alle questioni poste dai processi di globalizzazione e dalla conseguente internazionalizzazione delle decisioni politiche. I problemi principali possono essere così riassunti:

- difficoltà di individuazione dell'effettivo soggetto della deliberazione pubblica. Ciò vale sia in relazione agli imperativi che derivano da un sistema economico indipendente dalle regolamentazioni nazionali, sia per quanto riguarda la presenza di istanze autoritative

(20) Queste riflessioni sono, come noto, oggetto di J. RAWLS, *Liberalismo politico*, cit.

(21) Secondo la posizione di J. RAWLS, *Un riesame dell'idea di ragione pubblica*, cit., p. 303, ciò significa, ad esempio, che nella discussione sui matrimoni tra persone dello stesso sesso una loro eventuale proibizione non possa essere sostenuta alla luce di pregiudizi sul fatto di essere omosessuale, ma solo in relazione alla possibile influenza che potrebbero avere, ad esempio sull'educazione dei figli.

(22) Il neutralismo si contrappone al perfezionismo, cioè all'idea che via un modello di vita buona da implementare. Su questi aspetti, G. BONGIOVANNI, *L'etica pubblica tra pluralismo e perfezionismo*, in *Rendiconti degli anni 2007-2008 dell'Accademia delle Scienze dell'Istituto di Bologna. Classe di Scienze morali*, Bononia University Press, 2009.

sovranazionali. La soluzione liberale (quanto meno quella rawlsiana) è strettamente connessa alla dimensione nazionale delle decisioni pubbliche e non appare offrire risposte soddisfacenti ai modi nei quali è possibile orientare decisioni che sfuggono al controllo degli Stati nazionali. La progressiva perdita di rilevanza dei soggetti nazionali (e conseguentemente del soggetto dell'etica pubblica) non trova negli approcci liberali una adeguata teorizzazione.

- Questo aspetto può essere ulteriormente enfatizzato in relazione al problema della possibilità di realizzazione di una giustizia globale. La piena consapevolezza della dimensione globale delle relazioni economiche pone la questione della realizzazione di rapporti equi tra le diverse realtà nazionali. Si tratta di un tema che il liberalismo di stampo rawlsiano nega sia rinviando alle responsabilità dei singoli popoli, sia per l'impossibilità di individuare un potere in grado di implementare eventuali decisioni a livello sovranazionale. Nel Diritto dei popoli, Rawls nega la possibilità dell'applicazione dei principi di giustizia nazionali (in particolare del principio di differenza) al livello sovranazionale e si limita alla previsione di un generico dovere di solidarietà (con precisi limiti) tra i popoli (23). Allo stesso modo, T. Nagel nega, sulla base di una considerazione "hobbesiana" (se non c'è autorità non c'è giustizia) la possibilità di pensare a una giustizia tra popoli (24).

- La soluzione liberale e la distinzione tra giusto e bene appare inadeguata di fronte ai problemi politici e giuridici posti dalle società multiculturali. Se il paradosso del multiculturalismo, cioè il fatto che la convivenza tra culture diverse sia possibile solo in base ad alcuni principi (neutrali) comuni, viene individuato con precisione non si può però dire che trovi un riscontro teorico in relazione alle implicazioni politiche e giuridiche. La realizzazione di una democrazia costituzionale multiculturale e i cambiamenti dei suoi istituti che ne conseguono non sono al centro della riflessione liberale (25).

Queste trasformazioni (a cui se ne potrebbero aggiungere altre) richiedono un aggiornamento dei canoni liberali e l'individuazione di

(23) J. RAWLS, *The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1999.

(24) T. NAGEL, *The Problem of Global Justice*, in *Philosophy & Public Affairs*, 2005.

(25) G. GOZZI, *Democrazia e diritti nelle società multiculturali: verso una "democrazia costituzionale multiculturale"*, in *Scienza e politica*, 2009, 40.

nuovi principi di etica pubblica. Si tratta della necessità di un aggiornamento che richiede il superamento della sola dimensione dello Stato nazionale (dove tuttavia appare necessario ripensare aspetti decisivi delle democrazie liberali quali il ruolo e la funzione del principio di maggioranza) e porre una serie di nuove questioni tra cui spicca quella della giustizia globale.

Come abbiamo notato, si può dire che la riflessione che si occupa del comportamento dei soggetti pubblici abbia una dimensione più stabile. Essa ruota intorno a quali criteri morali devono orientare il comportamento e decisione dei soggetti pubblici. Vi sono diversi aspetti che possono essere individuati:

- in primo luogo, come abbiamo notato, il problema della possibilità di agire in modo moralmente non corretto per ottenere risultati giusti. Si tratta dell'uso di *immoral means*, cioè di scelte che non rispettano principi morali ma che hanno un fine potenzialmente giustificabile (26). In questo caso, la scelta deve muoversi tra due estremi: cioè quello che sostiene *that certain means are never justified* e quello per cui la scelta deve essere lasciata al decisore politico. Ciò naturalmente implica la valutazione del contesto e del problema di riferimento (27);

- in secondo luogo, è presente il problema del possibile conflitto di interessi tra ruolo privato e ruolo politico: sempre più frequenti, a partire dal caso italiano, appare la commistione tra interesse privato e ruolo pubblico. Ciò naturalmente non riguarda solo i casi di contrasto diretto, ma anche micro-comportamenti che, nella pubblica amministrazione, tendono a privilegiare interessi vicini ai propri; (revolving doors, lobbying, nepotism, outside income, whistleblowing) (28);

- vi è in terzo luogo l'ampissimo campo dei fenomeni di corruzione e le difficoltà di individuazione dei diversi comportamenti che possono dare luogo a tali fenomeni. In particolare appare importante riuscire a distinguere tra *individual and institutional corruption* (29) e riuscire a fissare in modo ampio le fattispecie normative che rientrano nel

(26) Secondo D.F. THOMPSON, *Political Ethics*, cit., «Torture is their most plausible example».

(27) Ibid.

(28) Ibid.

(29) Ibid.

fenomeno, sia possibili riforme e soluzioni che possono essere appropriate.

Questi problemi sono naturalmente solo esempi dei problemi che pone il comportamento dei soggetti pubblici: si può comunque dire, come abbiamo già notato, che la soluzione si muove tra l'autonomia della politica e la prevalenza della morale.

Gli ultimi problemi cui abbiamo fatto riferimento (etica dei comportamenti pubblici) sono senza dubbio quelli più discussi e più al vaglio della opinione pubblica. Si tratta di questioni importanti e decisive, ma è necessario sottolineare che l'etica pubblica ha una dimensione che riguarda le decisioni pubbliche che toccano la giustizia e i diritti degli individui. Come abbiamo, in modo molto sommario, cercato di indicare è probabilmente questo lo spazio che richiede nuove riflessioni e soluzioni.
