

# Amartya Sen: teoria dei funzionamenti e politiche pubbliche

di *Alessandro Balestrino*

*Il benessere è uno stato soggettivo o una funzione di reddito?*

*La teoria dei funzionamenti di A. Sen pone l'accento sulle dimensioni oggettive del well-being. E sulla libertà come condizione essenziale per acquisire il benessere*

Il 10 maggio 1996 si è tenuta a Milano, presso la Camera di Commercio, una giornata di studi in onore e con la presenza di Amartya Sen, filosofo ed economista indiano, attualmente professore ad Harvard, i cui contributi su temi come teoria delle scelte sociali, economia dello sviluppo, etica ed economia, etica degli affari, ecc. hanno lasciato il segno nella scienza contemporanea. Il convegno, organizzato dal Centro di ricerche Politica in collaborazione con "Impresa & Stato", era strutturato in due sessioni. Nella prima, introdotta da Francesco Forte e presieduta da Salvatore Veca, si sono discussi alcuni importanti aspetti normativi della teoria dei funzionamenti elaborata da Sen, con interventi di Ian Carter, Sebastiano Bavetta, Diego Piacentino ed Elena Granaglia. Nella seconda parte, introdotta da Piero Bassetti e presieduta da Oreste Calliano, ci si è concentrati invece sul significato e la valenza della teoria di Sen per le politiche pubbliche (in particolare, politiche sociali ed ambientali); gli interventi sono stati di Enrica Chiappero Martinetti, Leonardo Casini e Iacopo Bernetti, Shahrashoub Razavi ed Alessandro Balestrino. La pubblicazione degli atti avverrà nei prossimi mesi in un fascicolo speciale di *Notizie di Politeia*.

Lo scopo di questa nota è quello di presentare alcune osservazioni a margine del convegno, con particolare attenzione al tema delle politiche pubbliche. Prima di far questo, tuttavia, parrebbe opportuno richiamare brevemente i contenuti dell'approccio dei funzionamenti, elaborato da Sen in una serie di articoli e monografie dagli inizi agli anni Ottanta.

La teoria dei funzionamenti si pone come alternativa alle più consuete concezioni del *well-being* economico come appagamento dei desideri, felicità o soddisfazione delle preferenze (comunemente etichettate come concezioni *welfariste* o *benesseriste*, di cui uno degli esempi più noti è l'utilitarismo). Mentre i suddetti approcci privilegiano aspetti soggettivi del *well-being*, la visione dei funzionamenti mette l'accento sulla realizzazione di certe dimensioni oggettive, che Sen descrive come stati di fare e di essere e che chiama genericamente *funzionamenti*.

## IL BENESSERE DEL CLOCHARD

In sostanza, i funzionamenti sono dei risultati acquisiti dall'individuo su piani come quello della salute, della nutrizione, della longevità, dell'istruzione, ecc. Una delle principali motivazioni che stanno alla base della proposta di Sen sta nell'accusa che egli rivolge alle teorie benesseriste di trascurare totalmente, nella loro visione del *well-being*, la condizione fisica degli individui. Infatti, niente impedisce che un barbone, vecchio, malato, senza casa e malnutrito sia a modo suo felice e veda appagati i propri modesti desideri o soddisfatte le proprie preferenze; quindi le concezioni benesseriste attribuirebbero a un tale individuo un livello adeguato di *well-being*. Eppure, questa è una conclusione del tutto paradossale, se avessimo giudicato lo stato del barbone in base alle sue acquisizioni in termini di salute, nutrizione, istruzione, ecc. avremmo formulato un giudizio di scarso *well-being* che pare molto più in sintonia con il senso comune. Un'altra forte motivazione della proposta teorica di Sen ha a che vedere con l'uso che spesso si fa di misure monetarie del *well-being*. Sia all'interno delle teorie *welfariste*, dove si identificano a volte reddito e benessere, sia autonomamente, è molto diffusa la pratica di valutare il grado di *well-being* in base al reddito che

un individuo possiede. Tuttavia, fa notare Sen, a parità di reddito, persone con caratteristiche diverse e che vivono in ambienti diversi, finiscono col condurre stili di vita diversi; ad esempio, una persona che soffre di malattie croniche godrà di un *well-being* minore di altre che hanno lo stesso reddito; oppure, una donna che vive in una zona affetta dalla malaria e deve sopportare tutto l'onere dei lavori domestici avrà un *well-being* inferiore di un'altra con lo stesso reddito che vive in una zona epidemiologicamente sana e che collabora con il marito nella conduzione della vita familiare. Quindi, conclude Sen, è più opportuno utilizzare misure come i funzionamenti, che rappresentano il *well-being* in quanto tale, piuttosto che il reddito, il quale è solo uno strumento per raggiungere il *well-being*.

Accanto alla nozione di funzionamenti, Sen propone poi il concetto di *capacità*; mentre i primi riflettono le acquisizioni effettive degli individui e sono quindi costitutivi del *well-being*, le seconde riflettono le acquisizioni potenziali, e sono quindi costitutive della libertà (intesa come libertà di fare e di essere). Allontanandosi anche qui dalle pratiche consuete della teoria economica, Sen pone molta enfasi sui problemi della libertà e del ruolo che essa gioca in connessione con il *well-being* degli individui.

### **LIBERTA' E' SAPER FARE**

In particolare, egli sostiene fortemente l'adozione di un concetto *positivo* di libertà, cioè una visione della libertà come abilità sostanziale di fare qualcosa e di essere qualcuno, in opposizione a un concetto *negativo*, che intende la libertà come assenza di impedimenti formali. Per chiarire la distinzione, si pensi al caso di un disabile che intende raggiungere un edificio pubblico per qualche importante motivo; mentre da una parte egli può essere negativamente libero di accedervi, nel senso che nessuno glielo vieta legalmente, dall'altra può essere positivamente non-libero (cioè sostanzialmente incapace), se ad esempio vi sono barriere architettoniche.

La prima sessione del convegno ha discusso alcuni aspetti normativi della teoria seniana. In particolare, i primi due relatori, Carter e Bavetta, si sono concentrati sul tema della libertà: Carter ha proposto una serrata critica, di natura filosofica, alla nozione di libertà positiva utilizzata da Sen, mentre Bavetta ha fatto oggetto dei suoi commenti la letteratura economica in generale (inclusi i lavori di Sen) sulla libertà. È interessante notare come entrambi abbiano preso spunto da una struttura interpretativa triadica della libertà proposta da MacCallum negli anni sessanta, secondo la quale ogni definizione di libertà deve specificare i seguenti tre elementi: il soggetto a cui la libertà si riferisce, un insieme di vincoli da cui egli è libero ed un insieme di possibilità di scelta. Carter e Bavetta discutono attentamente la rispondenza delle nozioni di libertà avanzate da Sen ed altri contributori alla letteratura economica in materia a questa struttura triadica, traendo da tale confronto vari spunti critici.

Le altre due relazioni della prima sessione, quelle di Piacentino e Granaglia, hanno discusso altri aspetti etico-normativi della teoria dei funzionamenti, con un particolare riguardo a questioni connesse alle politiche pubbliche, come la definizione dei concetti di equità ed efficienza in relazione ai funzionamenti o le tensioni che possono intercorrere fra il perseguimento degli obiettivi di eguaglianza e di libertà. Nella loro puntualizzazione di temi teorici, ma rilevanti ai fini della definizione delle politiche, questi due interventi hanno come gettato un ponte verso gli argomenti, più prettamente pratico-empirici, trattati nella seconda sessione.

### **IL BENESSERE DELLA POPOLAZIONE**

Gli interventi della seconda sessione hanno discusso, sotto varie angolature, la questione della rilevanza della teoria dei funzionamenti per le politiche pubbliche. Si tratta di un tema assai ampio, di cui è difficile dare conto appieno; in termini generali, e molto sinteticamente, si può dire - come ha introdotto Bassetti - che la teoria dei funzionamenti assume un atteggiamento favorevole verso la fornitura pubblica di alcuni beni essenziali, come la sicurezza sociale, l'istruzione, la sanità. A giudizio di Sen, è infatti la presenza di tale forma di intervento pubblico che può garantire la trasformazione della pura e semplice crescita dell'economia in un aumento di benessere della

popolazione. Da una parte, l'iniziativa privata, debitamente incentivata e sostenuta, assicura l'incremento della ricchezza, dall'altra, la rete dei servizi pubblici fa sì che questo incremento si converta efficacemente in aumento del tenore di vita per tutta la popolazione. A sostegno di questa posizione, Sen cita spesso due esempi illuminanti: quello del quartiere newyorkese di Harlem e quello di Sri Lanka. Infatti, mentre ad Harlem, in cui il reddito medio è elevato, abbiamo una speranza di vita inferiore a quella del Bangladesh, accade che nello Sri Lanka, con un reddito medio inferiore, la speranza di vita sia paragonabile a quella dei paesi occidentali. Una spiegazione possibile, sostiene Sen, è che ad Harlem la qualità della rete di servizi sociali e in genere pubblici è inferiore che nello Sri Lanka. Va anche sottolineato che le politiche pubbliche miranti a convertire la crescita della ricchezza in aumento del benessere della popolazione non hanno esclusivamente un fine redistributivo. Si deve infatti considerare che una popolazione con adeguati livelli di istruzione, salute ecc. rappresenta anche un serbatoio di forza-lavoro di elevata qualità media; vi è quindi anche un ritorno in termini di ricchezza per il mondo produttivo. In termini economici, si dice comunemente che la cura del benessere della popolazione implica una accumulazione di capitale umano che è senz'altro di beneficio per la crescita dell'economia. A titolo di illustrazione, si può notare che alcuni paesi ormai usciti dal sottosviluppo, tipo Taiwan o la Corea del Sud, hanno avuto fra i tratti distintivi quello di possedere una forza lavoro qualificata, con livelli di istruzione e salute medio-alti. E' anche notevole il fatto che, a monte di questa caratteristica della forza lavoro, sta una rete informale (non pubblica) e molto potente di servizi sociali: l'educazione dei figli, la cura dei malati e degli anziani sono state e sono seguite con dedizione e impegno dai privati cittadini, il che ha garantito quella qualità della forza lavoro di cui dicevamo. Questa osservazione rafforza le conclusioni cui Sen giunge, e che citavamo in precedenza, relativamente all'importanza della fornitura pubblica dei servizi sociali di base; infatti, visto che di norma essi non sono forniti spontaneamente dalla popolazione con la stessa efficacia che si ha in Taiwan o in Corea del Sud, è bene che la mano pubblica intervenga estesamente.

All'interno di questo schema generale qui velocemente riassunto, gli interventi della seconda sessione abbiano colto alcuni aspetti interessanti. Chiappero Martinetti ha proposto una struttura interpretativa del concetto seniano di *standard of living* ricca di elementi nuovi, che poggia su nozioni poco utilizzate in economia come quelle di sistemi esperti e di insiemi sfuocati, affiancando alla proposta teorica qualche interessante elemento di analisi empirica. La relatrice si concentra, in modo particolare, sulle difficoltà nella raccolta delle informazioni necessarie per plasmare le politiche in maniera coerente con l'approccio dei funzionamenti.

### **VITA DISEGUALE**

Razavi ha analizzato a fondo il tema delle diseguaglianze di genere adottando un punto di vista coerente con la teoria seniana, cioè utilizzando come indicatore della diseguaglianza un funzionamento di primaria importanza, la longevità. In particolare, Razavi analizza il problema dell'eccesso di mortalità femminile, delle sue possibili motivazioni biologiche o sociali, corroborando la discussione con una copiosa messe di dati spesso assai illuminanti, in particolare quelli relativi a una ricerca sul campo condotta dalla relatrice medesima in Iran. Casini e Bernetti, invece, hanno presentato una originale proposta metodologica per l'analisi dei progetti pubblici basata sulla teoria dei funzionamenti. I due autori prendono le mosse da una critica della tradizionale impostazione dell'analisi costi-benefici o della valutazione di impatto ambientale, per poi muovere verso la costruzione di una struttura teoretica per la valutazione degli investimenti pubblici che fa esplicitamente uso delle elaborazioni seniane, discutendo fra l'altro temi di equità inter e intragenerazionale.

Infine, è stato presentato il resoconto di un'indagine empirica sulla povertà (intesa come carenza di funzionamenti) condotta nella città di Pistoia. Il relatore ha mostrato come fra gli assistiti dei servizi sociali del comune vi sia una sostanziale quota di individui che ha forti carenze di funzionamenti, ma non di reddito; questo è coerente con la critica seniana, cui facevamo riferimento più sopra, relativa all'uso del reddito come indicatore del *well-being*; individui che in base al reddito non

sarebbero giudicati poveri possono tuttavia godere, a causa di certe caratteristiche o situazioni sfavorevoli, di bassi livelli di funzionamenti.

La giornata di studi ha ottenuto risultati interessanti, sia sul piano delle questioni normative che di quelle di politica pubblica. Sono state presentate elaborazioni supportate da robuste basi teoriche, ma di rilievo - come ha sottolineato Bassetti - anche per coloro che operano praticamente nella società e nell'economia (famiglie, imprese, *policy-makers*). Le pubblicazioni degli atti in un numero speciale di Notizie di Politeia dovrebbe portare un ulteriore contributo alla comprensione di questi temi, anche grazie al saggio conclusivo di Amartya Sen, basato sulle sue repliche ai relatori durante il convegno.

Dobbiamo dunque augurarci che iniziative come questa di Politeia e "Impresa & Stato" si ripetano frequentemente, perché, offrendo la possibilità a un vasto pubblico di "dialogare" con personaggi del calibro di Sen, forniscono illuminazioni importanti per la nostra capacità di capire di società civile.