

ALBERTO PETRUCCI¹

SVILUPPO È LIBERTÀ. LA TEORIA DELLO SVILUPPO SECONDO SEN

Abstract. Il presente saggio analizza la teoria dello sviluppo elaborata da Amartya Sen cercando di comprenderne, anche sulla base di un raffronto con le dottrine economiche e politiche prevalenti, l'essenza contenutistica, la portata innovativa e la caratura epistemologica. Dopo aver descritto le critiche di Sen alle diverse impostazioni moderne della questione delle scelte pubbliche, viene presentata la teoria dello sviluppo da Sen stesso elaborata, analizzandone i concetti di base e le diverse articolazioni teoriche. Vengono poi forniti alcuni esempi pratici dei risvolti di tale teoria. In conclusione, pur evidenziando la portata innovativa della teoria, vengono avanzate alcune osservazioni critiche di carattere economico.

Parole chiave. Libertà, sviluppo, teoria dello sviluppo, scelte pubbliche

1. INTRODUZIONE

Il presente saggio analizza la teoria dello sviluppo elaborata da Amartya Sen cercando di comprenderne, anche sulla base di un raffronto con le dottrine economiche e politiche prevalenti, l'essenza contenutistica, la portata innovativa e la caratura epistemologica. Il pensiero di Sen sul tema dello sviluppo è presentato in maniera completa nel libro *Development as Freedom* (tradotto come *Lo sviluppo è libertà*) del 1999, anche se contenuto *in nuce* in scritti precedenti.

A Sen, economista eterodosso e filosofo politico poliedrico, è stato assegnato il premio Nobel nel 1998 per i contributi di economia del benessere riguardanti le scelte sociali, la misurazione e la distribuzione del benessere, e la povertà².

¹ Desidero ringraziare il Dott. Salvatore Carrubba per l'invito a tenere la *keynote lecture* dell'edizione 2013 della Conferenza Giorgio Rota, la Dott.ssa Anna Maria Gonella, per aver scandito con pazienza e garbo i tempi della consegna del saggio, e tutti i partecipanti alla Conferenza per le utili osservazioni critiche.

² Per una sintetica presentazione dei contributi di Sen alla scienza economica, si veda Anand (2008).



Al fine di comprendere i fondamenti scientifici di come la questione dello sviluppo sia stata affrontata da Sen, è importante rilevare che egli, nell'ambito dell'analisi dell'Economia politica, prospetta una visione etica del comportamento umano. In tal modo Sen si allontana dall'approccio ingegneristico alla scienza economica (così in voga oggi) in quanto lo ritiene frutto di una visione riduttiva e monodirezionale dell'*homo oeconomicus* e delle motivazioni che lo animano. Sen critica l'impostazione ingegneristica non solo perché errata dal punto di vista metodologico (in quanto in essa gli individui vengono visti come automi senz'anima, manovrati da meccanismi ineluttabili, e non come persone, dotate di spirito e aspirazioni), ma anche perché limitativa in quanto non coglie appieno le potenzialità di un approccio più ampio in grado di raccogliere in se stesso diverse impostazioni come casi particolari.

Sen mette in discussione il postulato dell'agente razionale e il relativo corollario utilitaristico della spasmodica massimizzazione dell'interesse personale, che sono alla base dell'analisi neoclassica, evidenziando la presenza di una pluralità di ulteriori motivazioni su cui si fondano le decisioni economiche. Ciò gli consente di porre attenzione alle questioni della distribuzione e disuguaglianza, accanto a quelle dell'efficienza allocativa, e di affrontare tra i tanti temi, per esempio, quello della povertà – intesa come accesso ai beni (*entitlement*) non disponibili in un contesto in cui le questioni etiche rivestono primaria importanza – e della realizzazione non solo economica degli agenti.

La dimensione etica dell'Economia politica considerata da Sen rimanda all'*Etica nicomachea* di Aristotele. Infatti, secondo lo stagirita, il fine supremo (e non il fine come mezzo) dell'azione pubblica è il sommo bene. Questo fine è l'oggetto della scienza politica che influenza indirettamente anche l'agire economico. La felicità è vita secondo ragione. Alla vita come virtù è associato il piacere. I beni esteriori (ricchezza, potenza...) facilitano, ma non determinano la vita virtuosa. L'uomo non sceglie il fine (che ha in sé per natura), ma i mezzi per raggiungere il bene supremo. Questa è una scelta libera che dipende dall'uomo. Virtù e vizio sono manifestazioni di questa libertà.

Il fondamento dell'analisi di Sen trae anche spunto dalla *Teoria dei sentimenti morali* (1759) di Adam Smith, il quale ritiene che «L'uomo, secondo gli stoici, dovrebbe considerare se stesso non come qualcosa di separato e staccato, ma come un cittadino del mondo, un membro della vasta comunità della natura» e «all'interesse di questa grande comunità egli dovrebbe sempre esser lieto che si sacrifichi il suo piccolo interesse personale» (cfr. Reale e Antiseri 2009, voll. 1 e 3).

Sulla base di tali premesse, lo sviluppo viene visto da Sen come il processo attraverso il quale le libertà godute dagli individui vengono espanse nella dimensione privata, sociale e politica.



Poiché l'elemento centrale di tale concetto è la possibilità degli individui di realizzare i propri obiettivi economici e non, i beni (in senso lato) e il reddito non sono sufficienti a descrivere la loro capacità di raggiungere i propri scopi.

Sen distingue tra *functioning* (funzionamento) e *capability* (capacità). I *functionings* descrivono combinazioni del fare e dell'essere che rappresentano lo stato della vita di una persona. Ogni funzionamento rappresenta un possibile stile di vita. Le *capabilities*, invece, riflettono le opportunità effettive di una persona e la libertà di scelta tra possibili stili di vita.

Quindi, a differenza delle molteplici teorie elaborate in precedenza, Sen individua nella libertà degli esseri umani, che sono motore del cambiamento socio-economico, l'obiettivo primario e lo strumento principale dello sviluppo.

Lo sviluppo in quanto tale è il processo di espansione delle libertà umane poiché attraverso tale ampliamento gli individui possono progressivamente avvicinarsi a condurre la vita che desiderano o che hanno interesse a vivere. Conseguentemente, un processo di sviluppo richiede la rimozione progressiva delle maggiori fonti di illibertà, quali la povertà, la tirannia, le limitate opportunità economiche, le deprivazioni sociali, la mancanza di strutture pubbliche, l'intolleranza o la repressione governativa.

Lo sviluppo è alimentato dalla democrazia e dalla difesa dei diritti umani, i quali (specialmente la libertà di stampa, di parola e di riunione, e le libertà politiche) irrobustiscono le istituzioni sotto il profilo dell'integrità, della trasparenza e dell'efficacia.

Allontanandosi dalle principali teorie politiche ed economiche moderne, Sen propone una visione olistica dello sviluppo che, basandosi su un'impostazione economico-filosofica-sociologica del tutto originale, ha l'indubitabile vantaggio di ricomprendere in se stessa alcune impostazioni rilevanti del dibattito corrente sulla questione delle scelte pubbliche. La teoria dello sviluppo di Sen, frutto di una visione ampia e ambiziosa, pur essendo semplice nella sua essenza, possiede un potenziale scientifico enorme.

Il saggio è organizzato nella seguente maniera. Il secondo paragrafo, dopo aver descritto le critiche di Sen alle diverse impostazioni moderne delle questioni delle scelte pubbliche, presenta la teoria dello sviluppo di Sen, analizzandone i concetti di base e le diverse articolazioni teoriche. Il terzo paragrafo fornisce alcuni esempi dei risvolti pratici della teoria dello sviluppo analizzata in questa sede, mentre l'ultimo paragrafo, pur evidenziandone la portata innovativa, contiene alcune osservazioni critiche di carattere economico.



2. LO SVILUPPO COME ESPRESSIONE ED ESPANSIONE DELLA LIBERTÀ

Nell'ambito dell'analisi normativa delle scelte pubbliche, la formulazione dei giudizi di valore si basa in genere sui principi utilitaristici o su quelli libertaristici o sui criteri della teoria della giustizia di Rawls.

Sen propone un'analisi normativa alternativa, centrata sulle libertà intese come insieme di capacità, abilità e possibilità (denominate *capabilities*) di fare cose a cui l'individuo annette importanza. Secondo questa idea, la possibilità/capacità degli esseri umani di perseguire i propri obiettivi dovrebbe essere il punto focale delle politiche pubbliche; i beni (in senso lato) e il reddito, intesi in vario senso, o le libertà individuali non sono sufficienti a descrivere tali capacità di raggiungere gli scopi prefissati. Per Sen ciascuna delle impostazioni anzidette è lacunosa perché in esse le libertà sostanziali degli individui non rivestono un'importanza preminente.

Prima di descrivere la teoria dello sviluppo di Sen è utile comprendere le critiche che egli muove alle impostazioni tradizionali.

L'approccio utilitaristico, il cui criterio di formulazione dei giudizi di valore è incentrato sull'utilità individuale, intesa come misura cardinale od ordinale della soddisfazione di ciascuno e (in via additiva) sull'utilità aggregata, non annette importanza alcuna alle libertà individuali quando determinate allocazioni di risorse e gli assetti sociali a esse collegati sono oggetto di valutazione. I giudizi di valore utilitaristici hanno tre caratteristiche distintive. Una prima caratteristica è il «conseguenzialismo», sulla cui base le scelte vanno giudicate in relazione ai risultati che generano. Una seconda caratteristica è il «welfarismo», che comporta che i giudizi di valore siano limitati alle situazioni che hanno ripercussioni sulle utilità individuali. Queste due caratteristiche implicano che le scelte pubbliche possano essere giudicate sulla base della loro influenza sulle utilità. Infine, la terza caratteristica dell'utilitarismo è la «additività delle preferenze collettive», per cui ogni decisione deve essere valutata sulla base delle ripercussioni che genera sulla somma complessiva delle utilità.

Pertanto, secondo l'impostazione utilitaristica, una determinata situazione viene giudicata come ingiusta rispetto a un'altra se l'utilità totale a essa associata è inferiore a quella collegata alla situazione alternativa.

Il vantaggio dell'impostazione utilitaristica è quello di permettere una valutazione degli assetti sociali sulla base dei risultati a essi collegabili, da un lato, e di prendere in considerazione il benessere di tutti gli agenti coinvolti, dall'altro. Gli svantaggi dell'approccio utilitaristico, invece, riguardano la mancata attenzione al problema distributivo (le disuguaglianze nella distribuzione del benessere non vengono minimamente tenute in considerazione), il disinteresse per tutto ciò che non influenza le utilità (quali, ad esempio, le rivendicazioni di diritti primari o delle libertà fonamen-



tali e non), per il condizionamento mentale e per l'adattamento (fattori, questi ultimi, che possono condizionare le valutazioni soggettive dei singoli).

Per le ragioni di cui sopra, il criterio del reddito, elemento basilare dell'approccio utilitaristico, è largamente insoddisfacente nel dare indicazioni sul benessere, sulla qualità della vita e sulla libertà delle persone. La relazione reddito-benessere, inoltre, è fortemente condizionata da una serie di fattori, quali l'eterogeneità delle persone, le diversità ambientali, i cambiamenti del clima sociale, le posizioni/differenze relative e la distribuzione del reddito all'interno della famiglia.

Quindi, nell'approccio utilitaristico non c'è spazio per considerare assetti sociali in cui gli esseri umani possano scegliere il tipo di vita apprezzano maggiormente.

Secondo Sen, anche il libertarismo di Robert Nozick, sulla base del quale esiste una priorità assoluta dei diritti che è del tutto indipendente dalle conseguenze che essi esercitano, soffre del problema di non essere attento alla questione delle libertà sostanziali di cui dovrebbero godere gli esseri umani. Infatti, la formulazione di giudizi di valore che annette importanza vitale alle sole libertà individuali, ma non considera le ripercussioni da esse esercitate sulle altre libertà che le persone riescono o non riescono a esercitare, è fuorviante e non rende tale criterio una base adeguata per effettuare scelte pubbliche.

Possono infatti aversi situazioni (come le carestie su larga scala) in cui non sono violati i diritti di libertà e di proprietà di nessuno, ma è violata la libertà sostanziale delle persone di ottenere cose alle quali danno, a buona ragione, grande importanza, ivi compresi lo sfuggire a morte inevitabile, l'essere nutriti e sani, eccetera. Oltre a tale motivazione, l'impostazione del libertarismo è largamente incompleta perché ignora alcuni aspetti importanti e utili dell'utilitarismo.

Lo stesso discorso vale per ciò che John Rawls chiama la «priorità delle libertà». I diritti intesi in senso molto ampio (dalle libertà personali al diritto di proprietà, per esempio) hanno una preminenza rispetto al perseguimento di altre desiderabili finalità di carattere sociale. Quindi ciò può comportare che un bisogno economico fondamentale (il cui soddisfacimento potrebbe, estremizzando, essere legato alla vita o alla morte), che ha un rango inferiore a quello delle libertà personali, possa essere trascurato. Questa debolezza viene amplificata quando sono in gioco interessi e bisogni di altre persone, date le interdipendenze di molte decisioni di politica pubblica. La preminenza assoluta della libertà (tra cui le libertà politiche e i diritti civili fondamentali) comporta che il benessere degli individui non tragga alcun giovamento da altri fattori, quali, ad esempio, quelli di tipo economico.

Anche i «beni principali» – ossia i beni *lato sensu*, quali ad esempio il reddito, la ricchezza e gli altri beni di uso generale (come il potere e le opportunità, i diritti e le libertà) – sono per Rawls strumenti che aiutano gli individui a raggiungere i propri



obiettivi. In questa impostazione, il vantaggio individuale viene identificato con la possibilità che gli individui hanno di perseguire i propri fini. Al centro dell'analisi di Rawls, però, vi sono le libertà generate dai beni e soltanto indirettamente i beni considerati in quanto tali³.

Alla luce delle critiche precedentemente riportate, Sen ritiene che la dimensione appropriata per la formulazione dei giudizi di valore sia quella delle libertà sostanziali, intese come capacità di scegliere la vita a cui in autonomia gli individui decidono di dare valore. Per tale scopo però bisogna tenere conto non solo dei beni in possesso della persona e di quelli acquistabili con il reddito, ma anche delle caratteristiche personali fondamentali che permettono di convertire i beni e il reddito in capacità di promuovere gli scopi individuali.

A tal fine Sen distingue tra *functionings* e *capabilities*⁴. Per *functionings* si intendono gli stati dell'essere o del fare a cui gli individui attribuiscono valore; ad esempio, essere adeguatamente nutriti, non soffrire di malattie evitabili, e così via. Essi riflettono lo stato di una persona. Il perseguimento di un dato funzionamento (per esempio, essere alimentati in maniera adeguata) con un dato insieme di beni (ad esempio, pane o riso) dipende da una vasta gamma di fattori personali e sociali (quali età, genere, dimensione corporea, salute, accesso ai servizi sanitari). Un funzionamento si riferisce all'uso che fa una persona dei beni sotto il suo controllo e a ciò che essa effettivamente realizza.

Le *capabilities* sono, invece, gli insiemi di combinazioni alternative di funzionamenti che una persona è in grado di realizzare. Le *capabilities* sono la libertà di realizzare più combinazioni alternative di funzionamenti tra cui scegliere, mettendo insieme capacità, abilità e possibilità. Nella esemplificazione di Sen, un individuo abbiente che decide di digiunare può avere il medesimo funzionamento di un individuo povero che non si può alimentare; questi due soggetti però hanno un insieme di «capacità» del tutto diverso.

I valori sociali e i costumi dominanti in un determinato contesto svolgono un ruolo importante sulle «capacità». Una persona può essere in grado di evitare la fame, ma può decidere di farlo lentamente o rapidamente. Sen utilizza il termine *capa-*

Non
sembra
molto
chiaro

³ È opportuno ricordare che la funzione del benessere sociale secondo Rawls è connessa al principio del *maxmin* (*maximum minimorum*) secondo cui sono permesse quelle disuguaglianze che massimizzano il benessere di coloro che risultano più svantaggiati.

⁴ Nella traduzione italiana del libro *Development as Freedom*, il termine *capability* è stato tradotto con «capacitazioni». Tale termine italiano, anche se mostra una certa assonanza con quello inglese, è del tutto improprio in quanto indica nella medicina della fecondazione un determinato processo di trasformazione delle cellule.



bility riferendosi alla capacità di funzionare con differenti modalità. Essa è l'insieme delle opportunità che una persona ha per realizzare la propria vita e delle possibilità di scegliere un determinato comportamento rispetto ad altri che sono disponibili sulla base dei valori sociali di riferimento.

Mentre la combinazione di *functionings* effettivi di una persona rispecchia la sua riuscita reale, l'insieme delle *capabilities* rappresenta la sua libertà di riuscire, le combinazioni alternative di *functioning* tra cui essa può scegliere. Quindi la differenza tra funzionamenti e «capacità» riflette la distinzione aristotelica tra l'essere «in atto» e l'essere «in potenza».

Accanto alle *capabilities* di base (ad esempio, una vita minimamente accettabile o l'assenza di malnutrizione, eccetera) ci sono anche *functionings* sociali elementari, quali, ad esempio, «apparire in pubblico senza vergogna». Il reddito o i beni necessari per tali *functionings* elementari variano nell'ambito dei diversi paesi e all'interno di ciascun paese. Agenti o contesti sociali eterogenei in genere differiscono per la capacità di convertire reddito e beni in conquiste di valore.

La mappatura del reddito e delle «capacità» di base è influenzata in maniera significativa dalle eterogeneità personali (come età, disabilità e malattie), dai ruoli sociali e di genere, dalle condizioni ambientali ed epidemiologiche e da altri fattori.

Lo sviluppo è un processo di espansione delle libertà godute dagli individui, quindi di espansione delle scelte e delle occasioni. Le libertà umane sono il mezzo principale e al tempo stesso il fine primario dello sviluppo. Lo sviluppo si consegue con la lotta alle illibertà che limitano le capacità degli individui di agire. Le illibertà sono la miseria, la dittatura (tirannia), la deprivazione sociale, la mancanza/carenza dei servizi pubblici essenziali, l'intolleranza, eccetera. L'illibertà economica può generare illibertà politica o sociale, e viceversa⁵.

Quando ci si riferisce allo sviluppo in termini di libertà umane fondamentali, concetti come il PIL, il PNL pro capite, il progresso tecnologico, la ricchezza e altri

⁵ L'idea di sviluppo di Sen ha una chiara connotazione autobiografica. Durante la sua infanzia, prima che si realizzassero l'indipendenza dell'India dalla Gran Bretagna e la separazione tra India e Pakistan, nel luogo in cui egli viveva si verificarono, con un certa frequenza, scontri cruenti tra indù e musulmani. Un giorno, quando stava giocando nel giardino di casa a Dhaka, Sen vide arrivare un uomo che sanguinava copiosamente e urlava in maniera straziante per il dolore. L'uomo, il cui nome era Kader Mia, era stato accoltellato dagli indù in seguito a un attentato. Kader Mia, che dopo i primi soccorsi venne portato all'ospedale dal padre di Sen (dove successivamente morì), disse che il ferimento gli era capitato poiché, non avendo la sua famiglia mezzi di sostentamento, era dovuto andare a lavorare in un quartiere malfamato e violento per procurarseli. Quindi, come rileva Sen (2000, 14) «...la pena della sua [di Kader Mia] illibertà economica fu addirittura la morte...».



indicatori economici, largamente impiegati per misurare il tasso di sviluppo di un paese, non bastano più. Né l'opulenza (reddito o beni consumati) né l'utilità (felicità, realizzazione dei desideri) rappresentano adeguatamente il benessere umano o la deprivazione.

Nel valutare lo sviluppo, per Sen è importante dare rilievo anche al fatto di avere occasioni che non vengono colte; anzi è naturale muoversi in questa direzione, se il processo attraverso il quale vengono generati gli esiti ha un suo significato⁶. Il reddito può avere importanza come strumento per espandere le «capacità», mentre l'utilità può fornire evidenza dei risultati conseguiti.

Sen sostiene che la povertà è una nozione assoluta nello spazio delle *capabilities*, ma spesso assume una forma relativa nello spazio dei beni. Infatti un incremento dello standard di vita di un paese può innalzare la linea assoluta della povertà, anche quando il nostro interesse è limitato alla privazione assoluta nello spazio delle *capabilities*. Il reddito e la ricchezza non sono però da trascurare perché rappresentano strumenti che permettono agli individui di realizzare la vita che vogliono e ne condizionano la qualità.

La libertà sulla base della quale valutare le situazioni politico-sociali e le politiche pubbliche deve essere intesa come libertà effettiva. La combinazione di funzionamenti effettivi riflette la riuscita reale degli individui, l'insieme delle *capabilities* rispecchia la loro libertà di riuscire a scegliere tra funzionamenti alternativi.

L'importanza della libertà nei processi di sviluppo si spiega sulla base della ragione valutativa (ossia della possibilità che hanno gli individui di realizzare le proprie aspirazioni) e della ragione dell'efficacia (ossia delle interconnessioni tra i diversi tipi di libertà individuali per promuovere lo sviluppo).

Sen distingue tra libertà strumentali (mezzo dello sviluppo) e libertà sostanziali (fine dello sviluppo). Le *libertà strumentali*, che si rafforzano vicendevolmente, sono:

- ❶ le libertà politiche;
- ❷ l'assetto economico (possibilità di usare le risorse economiche, tipologia di mercato, eccetera);

⁶ Anche se il *capabilities approach* è stato sviluppato congiuntamente da Martha Nussbaum e Amartya Sen, soltanto la prima, richiamandosi esplicitamente ad Aristotele, definisce in dettaglio le capacità fondamentali dell'essere umano, che sono: 1) la vita; 2) la salute fisica; 3) l'integrità fisica; 4) i sensi, la creatività e il pensiero; 5) i sentimenti; 6) la ragion pratica; 7) l'appartenenza; 8) le altre specie vegetali e animali; 9) il gioco; 10) il controllo del proprio ambiente. La scelta di Sen di non indicare le «capacità» in maniera esplicita e dettagliata deriva, a mio avviso, dal fatto che in genere a una lista prospettata in relazione a un contesto socio-economico dato ne possono essere sempre aggiunte delle altre.



- ③ gli assetti sociali e istituzionali (assetto della società in alcuni settori: sistema scolastico, sanità; alcune azioni del welfare state);
- ④ le garanzie di trasparenza (regole di comportamento e presupposti del contratto sociale);
- ⑤ la protezione sociale (tutele per le persone vulnerabili; welfare state: assistenza, previdenza pubblica).

Le *libertà sostanziali* invece sono:

- ① le «libertà da...»: ad esempio, essere in grado di sfuggire alle privazioni (fame, denutrizione, malattie curabili, morte prematura, eccetera);
- ② le «libertà di...»: ad esempio, essere in grado di fruire dei vantaggi dell'alfabetizzazione, della partecipazione politica, della libertà di parola, e così via.

L'esercizio delle libertà – che dipende dai contesti sociali ed economici, dai diritti civili e politici e dalle condizioni abilitanti – agisce sugli assetti istituzionali che rendono possibili queste condizioni. Pertanto esiste un'osmosi persistente tra esercizio delle libertà e contesto di riferimento. Quindi, la creazione e il rafforzamento di un sistema democratico sono componenti essenziali del processo di sviluppo.

Le comparazioni interpersonali, basate sui funzionamenti, sono più facili di quelle basate sulle utilità, a causa della difficoltà di misurare queste ultime con criteri oggettivi. Quando si vogliono effettuare confronti interpersonali di vantaggi complessivi, anche nell'approccio di Sen, si deve però affrontare il problema dell'aggregazione di elementi eterogenei, visti i diversi fattori che sono alla base delle «capacità». L'aggregazione, che riflette l'esistenza di funzionamenti diversi, deve risolvere la questione dei pesi da assegnare alle libertà sostanziali (le *capabilities*) rispetto alle realizzazioni effettive (i funzionamenti) e della rilevanza da assegnare alle «capacità» rispetto ad altri fattori pertinenti (come le regole, le procedure, eccetera).

Infatti, nel formulare valutazioni di carattere sociale, per definire ad esempio una strategia di lotta alla povertà, la scelta dei diversi pesi da considerare nelle procedure di aggregazione è molto delicata. Secondo Sen tale individuazione richiede la comprensione e il recepimento in sede di politiche pubbliche di un consenso ragionato che abbia un forte radicamento nella realtà a cui viene applicato e che sia collegato ai valori sociali a cui si richiama la fenomenologia che si sta considerando (sanciti dal «contratto sociale» stipulato implicitamente tra governati e governanti). Un'analisi legata soltanto a fattori tecnico-ingegneristici potrebbe essere del tutto fuorviante e infruttuosa.

Per misurare le diverse *capabilities* e condurre così confronti interpersonali, Sen propone diverse impostazioni. Dapprima si può usare l'*approccio diretto*. In tale ambito, è possibile svolgere un «confronto totale» di tutti gli ordinamenti di *capabilities* in relazione a un determinato concetto tematico (ad esempio, la povertà). In alterna-



tiva, si possono impiegare o un «ordinamento parziale», nel quale non si richiede la completezza dell'ordinamento, o il «confronto tra *capabilities* privilegiate» (per esempio, relative all'alfabetizzazione o all'alimentazione) che considerano le situazioni più rilevanti per una data fenomenologia. Possono poi essere utilizzati l'*approccio integrativo*, che considera le *capabilities* analizzando anche i redditi per svolgere confronti interpersonali, o l'*approccio indiretto*, secondo cui alcune variabili reddituali dell'approccio integrativo vengono aggiustate per considerare alcune determinanti delle capacità. Un esempio di quest'ultima impostazione è dato dal reddito da lavoro aggiustato per il livello di istruzione o le cosiddette «scale di equivalenza»⁷.

3. APPLICAZIONI EMPIRICO-PRATICHE DEL CONCETTO DI SVILUPPO PROPOSTO DA SEN

Un modo indiretto per valutare la bontà dell'approccio di Sen alle questioni dello sviluppo è quello di valutarne le ricadute pratiche sia relative all'analisi empirica sia relative alle misure delle politiche pubbliche da realizzare. In questo paragrafo si riportano alcuni esempi che attestano le potenzialità dell'impostazione seniana. Gli esempi riguardano i seguenti casi: a) l'*augmented Washington consensus*; b) il superamento del Pil come indicatore di sviluppo («*beyond the GDP*»); c) l'indice dello sviluppo umano elaborato nell'ambito del *Development Program* dell'Onu.

a) *L'augmented Washington consensus*

Le critiche che sono state formulate da alcuni autori (tra i quali, ad esempio, Dany Rodrik) all'approccio alla politica economica definito come *Washington consensus* testimoniano indirettamente la rilevanza pratica delle idee sullo sviluppo di Sen. Si tratta di prescrizioni di intervento in campo economico proposte negli anni Novanta dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale per i paesi in via di sviluppo in crisi.

Tali politiche, che recepiscono in maniera rigida i principi dell'ortodossia liberista, prevedono misure quali: 1) il rigore fiscale; 2) la riduzione della spesa pubblica; 3) le riforme fiscali; 4) la liberalizzazione finanziaria; 5) un sistema di cambio flessibile e

⁷ Le «scale di equivalenza» vengono impiegate per comparare livelli di benessere tra soggetti con caratteristiche economico-demografiche eterogenee, attraverso la misurazione del reddito equivalente, della disuguaglianza o della povertà.



unico; 6) la liberalizzazione commerciale; 7) l'apertura agli «investimenti netti esteri»; 8) le privatizzazioni; 9) la *deregulation*; 10) la certezza del sistema giuridico.

Si tratta di manovre di politica economica che, puntando soltanto a efficienza e produttività, concepiscono lo sviluppo economico in termini di Pil pro capite o di dinamica del reddito nazionale.

Rodrik (2006) propone, in alternativa, politiche economiche a favore dei paesi in via di sviluppo che si ispirano a un concetto più ampio di sviluppo economico, secondo cui anche gli aspetti distributivi e di benessere delle persone hanno un rilievo; tali proposte sono state, in buona parte, influenzate dall'analisi di Sen. Le manovre aggiuntive da considerare dovrebbero riguardare, stando a quanto suggerito da Rodrik, il quale propone un «*augmented Washington consensus*»: 1) la *corporate governance*; 2) la lotta alla corruzione; 3) mercati del lavoro flessibili; 4) accordi con la WTO; 5) un sistema finanziario regolamentato; 6) la liberalizzazione progressiva e prudente dei movimenti dei capitali; 7) regimi di cambi amministrati; 8) l'indipendenza della banca centrale e politiche di *inflation targeting*; 9) sistemi di protezione sociale; 10) misure di attenuazione della povertà.

Le misure di politica economica proposte da Rodrik sono indirettamente finalizzate a espandere l'insieme delle «capacità» individuali. Infatti, ad esempio, è previsto che provvedimenti di *deregulation* sul mercato del lavoro siano accompagnati da misure di protezione sociale per recuperare efficienza, prestando allo stesso tempo attenzione alle questioni distributive.

b) «Beyond the GDP»: il superamento del Pil come indicatore di benessere

Il Pil è un indicatore largamente insoddisfacente del benessere di una nazione, come rilevato, oltre che da Sen, da molti altri economisti⁸. Un aumento del Pil, che dovrebbe segnalare un aumento del livello di benessere collettivo, è collegato all'espansione delle quantità prodotte di beni e servizi. In realtà, ci sono molte circostanze (ad esempio, nel caso dell'inquinamento) nelle quali gli agenti economici, per avere un aumento del benessere, dovrebbero fare meno cose e non più; quindi, in questo caso sarebbe una riduzione della produzione ad accrescere il benessere.

La Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi, istituita dal Presidente francese Nicolas Sarkozy, ha rilevato nel 2009 che la vita nel mondo moderno è più complessa di quella del passato e che la struttura dell'economia è radicalmente cambiata (oggi, ad esempio, nelle economie avanzate il settore dei servizi è preponderante, mentre in passato lo erano quello agricolo o quello manifatturiero). Conseguentemente, è ne-

⁸ Per alcune delle critiche all'impiego del Pil (e dei suoi derivati) come indicatore di benessere si vedano, ad esempio, Phelps (1969), Scitovsky (1976 e 1992), Layard (2006) e Petrucci (2011).



cessario misurare il benessere della società in maniera più accurata rispetto a quanto si è fatto in passato (quando si iniziò a calcolare il Pil come indicatore di benessere), considerando, tra le molteplici sfaccettature, il ruolo della disuguaglianza nel reddito, la rilevanza della *job satisfaction* nonché della sostenibilità ambientale e sociale. A tal fine le statistiche ufficiali dovrebbero mettere insieme dati quantitativi (oggettivamente misurabili) e dati qualitativi (derivanti da inchieste e sondaggi di opinione) per ottenere una misura più accurata del progresso sociale dei popoli e tener conto delle loro *capabilities*.

Le principali proposte della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi per migliorare la misura del benessere delle nazioni e abbandonare il concetto di Pil riguardano:

- la necessità di considerare il reddito e il consumo (e non solo la produzione) sotto diversi profili;
- l'importanza di adottare una prospettiva di misurazione incentrata sul ruolo delle famiglie;
- la considerazione congiunta di reddito, consumo e ricchezza;
- l'esigenza di misurare adeguatamente le attività che non transitano sul mercato (*home production*);
- la rilevanza della qualità della vita, che dipende dalle condizioni oggettive e dalle *capabilities* degli individui. A tal fine è opportuno impiegare misure che valutino, ad esempio, le relazioni sociali, la disuguaglianza, la qualità delle istituzioni, la sicurezza, il sistema sanitario, le forme di illibertà non rimosse, e così via;
- la necessità di considerare vari indicatori della sostenibilità, cercando di valutare gli effetti (anche sulla salute) dei danni ambientali.

Come si vede, si tratta di una prospettiva che recepisce appieno le critiche di Sen agli approcci tradizionali e ne mutua le indicazioni di fondo per quanto attiene al fenomeno dello sviluppo.

c) *Gli indici dello sviluppo umano del Development Program dell'ONU*

L'indice dello sviluppo umano (Human Development Index, HDI) è un ulteriore esempio dell'utilità pratica del *capability approach*⁹. Utilizzato per misurare la qualità della vita dei paesi membri dell'Onu, esso si basa su tre dimensioni fenomenologiche – condizioni sanitarie, istruzione e reddito – e quattro indicatori – vita attesa alla nascita, media degli anni di scolarità a 25 anni, anni di istruzione attesa all'età di 18 anni, PIL pro capite espresso in dollari statunitensi (a parità di potere d'acquisto).

Al fine di misurare la qualità della vita, lo HDI cerca di tener conto di fattori differenti rispetto a quelli ritenuti importanti dal semplice approccio utilitarista.

⁹ Si veda, ad esempio, il contributo di Tungodden (2001).



Quindi, si reputa opportuno valutare, accanto al reddito, le condizioni di salute e dell'istruzione, che misurano il capitale umano in atto, ma anche il capitale umano in potenza.

La scelta dei pesi collegati alle diverse dimensioni che compongono l'indice è una questione di computo molto delicata e di estrema importanza per i risultati numerici. Infine, va ricordato che viene utilizzato anche l'indice dello sviluppo umano aggiustato per la disuguaglianza, che considera tale fenomeno nelle tre dimensioni osservazionali che qualificano lo HDI di base.

4. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

La teoria dello sviluppo di Sen, analizzata nel presente articolo, si impernia sulle libertà sostanziali degli individui e mette al centro la capacità dei soggetti di vivere in relazione a quello che apprezzano. Questa impostazione è molto generale perché, pur annettendo importanza primaria alle libertà fondamentali, considera anche (in una prospettiva più ampia) il benessere umano oggetto dell'utilitarismo, i processi decisionali e le libertà di scelta, propri del libertarismo, e la libertà individuale e le risorse necessarie per le libertà sostanziali, che si trovano nella teoria di Rawls.

L'impostazione delle *capabilities*, i cui risvolti sono importanti sia a fini teorici che pratici, permette di tener conto nei giudizi di valore di un ampio ventaglio di problemi importanti, alcuni dei quali sono ignorati negli approcci alternativi. Si tratta di un'impostazione dotta alle questioni dello sviluppo. Sulla base di tale approccio, il sottosviluppo viene visto in termini statici come la trappola delle illibertà, mentre lo sviluppo, inquadrato sotto il profilo dinamico, è visto come il processo che elimina progressivamente le illibertà ed estende progressivamente i diversi tipi di libertà sostanziali a cui gli individui danno importanza.

L'impostazione di Sen è ingegnosa perché ricomprende altri approcci politici ed economici allo sviluppo come casi particolari. Infatti, ad esempio, egli critica il «mercato» nonché le scelte basate sui prezzi e sul reddito (ossia relative alla domanda e al concetto di costo opportunità), ma non rinuncia al ruolo allocativo di un'economia capitalistica e alle informazioni che prezzi e reddito possono fornire. Lo sviluppo viene così a essere relativizzato al momento storico e alla dimensione socio-geografica in cui viene registrato. Infatti le aspirazioni degli individui, alla base delle *functionings* e delle *capabilities*, sono legate al contesto in cui vengono valutate.

Anche se la teoria dello sviluppo di Sen ha portata molto estesa, ricomprendendo in se stessa altre teorie particolari come casi specifici, a mio avviso alcune questioni



rimangono irrisolte nell'impostazione dottrinarica di Sen. Le osservazioni critiche che vengono qui formulate sono di natura strettamente economica.

Un primo problema da considerare è quello che scaturisce dal caso in cui vi siano circostanze in cui si registrano effetti contrastanti sulle *capabilities* di diversi soggetti. Si pensi, ad esempio, al fenomeno della crescente integrazione economica su base mondiale. A livello di flussi di commercio internazionale, la globalizzazione, determinando una flessione dei prezzi relativi dei beni ad alta intensità di lavoro non qualificato (esportati, ad esempio, dai paesi dell'Estremo Oriente), ha comportato nei paesi avanzati (ricchi di capitale umano) – come previsto dalla teoria di Heckscher-Ohlin-Samuelson – un aumento dei salari dei lavoratori qualificati e una flessione di quelli dei lavoratori a bassa qualifica. L'insieme delle «capacità» dei primi si è ampliato, mentre quello dei secondi si è contratto. Come è valutabile in questo caso la trasformazione in oggetto: si tratta di un miglioramento in termini di sviluppo o di un peggioramento?

Lo stesso problema potrebbe presentarsi di fronte a politiche economiche che hanno impatto diverso sulle *capabilities*, avendo effetti contrastanti sulle loro diverse dimensioni e/o su soggetti eterogenei che ne rimangono influenzati.

Un'altra questione aperta concerne la dimensione intergenerazionale delle «capacità». Come riconciliare conseguenze antitetiche e contrastanti sulle generazioni presenti e su quelle future? Quanto è rilevante la questione delle *capabilities* in un contesto di sviluppo sostenibile? Esiste una *golden rule* per le *capabilities* (che corrisponde alla «regola aurea» dell'accumulazione formulata da Phelps, 1966), ossia tale da rendere più ampia la dimensione delle libertà sostanziali a disposizione degli individui?

Quello dei pesi da scegliere per aggregare le *capabilities* e quindi per la costruzione degli indici è un secondo problema che in pratica non ha soluzione facile. Gli indici non forniscono un unico *social ordering*. Quindi la scelta dei pesi da utilizzare per aggregare le «capacità», non essendo neutrale negli esiti computazionali, dovrebbe essere effettuata garantendo l'invarianza dei risultati rispetto alla ponderazione impiegata.

Inoltre, nell'analisi delle cause che spiegano la differenza di reddito e ricchezza delle nazioni, Acemoglu e Robinson (2012) distinguono tra «istituzioni estrattive» e «istituzioni inclusive». Le «istituzioni estrattive» sono quelle in cui un gruppo ristretto di persone cerca di sfruttare il resto della popolazione, mentre le «istituzioni inclusive» sono quelle in cui un ampio gruppo di persone è incluso nel processo di governo e in cui lo sfruttamento è molto attenuato o assente. Le «istituzioni inclusive» stimolano la creatività e le energie innovative garantendo un processo di crescita economica sostenuto nel tempo. Le «istituzioni estrattive» permettono a un sistema economico di svilupparsi solo quando l'economia è distante dalla frontiera tecnolo-



gica; quando si tratta di spostare la frontiera della conoscenza tecnologica, le «istituzioni estrattive» non riescono a muovere l'economia e generare sviluppo. Nel caso di distanza dalla frontiera, invece, sono le «istituzioni estrattive» a spingere lo sviluppo economico, anche se esse possono coartare alcune dimensioni delle *capabilities* individuali.

Infine, se tutto lo sviluppo viene visto come **libertà**, ci possono essere difficoltà a svolgere compiutamente l'analisi delle cause di problemi specifici, come quelli, ad esempio, di carattere economico. Infatti, il concetto di «capacità» è molto generico; quindi, le cause di determinate patologie che si manifestano in contesti di libertà diffusa possono essere non facilmente identificabili.



RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Acemoglu D. e Robinson J. (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Cambridge, Harvard University Press
- Anand S. (2008), «Sen, Amartya», in *The New Palgrave Dictionary of Economics*, a cura di S.N. Durlauf e L.E. Blume, seconda edizione, London, Palgrave Macmillan
- Keynes J.M. (1930), *The Economic Possibilities for Our Grandchildren*, in Phelps (1969)
- Layard R. (2006), «Happiness and Public Policy: A Challenge to the Profession», *Economic Journal*, 116, pp. 24-33
- Petrucci A. (2011), «Felicità e ricchezza delle nazioni», in U. Muratori (a cura di), *Felicità e cultura dell'anima*, XII Corso, Simposi Rosminiani, Stresa, Edizioni Rosminiane
- Phelps E.S. (1966), *Golden Rules of Economic Growth*, New York, Norton
- (1969, a cura di), *The Goal of Economic Growth*, New York, Norton
- Reale G. e Antiseri D. (2009), *Il pensiero occidentale*, tre volumi, Brescia, La Scuola Editrice
- Rodrik D. (2006), «Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?», *Journal of Economic Literature*, 94, pp. 963-983
- Scitovsky T. (1976 e 1992), *The Joyless Economy*, Oxford, Oxford University Press
- Sen A.K. (2000), *Lo sviluppo è libertà*, Milano, Arnoldo Mondadori
- Stiglitz J.E., Sen A.K. e Fitoussi J.-P. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* [http://www.stiglitzsenfitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf]
- Tungodden B. (2001), «A Balanced View of Development as Freedom», *Forum for Development Studies*, 2, pp. 241-261
- Turner R.K, Pearce D.W. e Bateman I. (1998), *Economia ambientale*, Bologna, Il Mulino