

Consiglio direttivo di Politeia

Francesco FORTE
(Presidente)

Saverio AVVEDUTO
(Consigliere Direttore)

Paolo MARTELLI
(Consigliere Direttore)

Elena GRANAGLIA
(Consigliere Segretario)

Giuliano AMATO
(Consigliere)

Massimo LONGO
(Consigliere)

Sebastiano MAFFETTONE
(Consigliere)

Alberto MARTINELLI
(Consigliere)

Giuliano URBANI
(Consigliere)

Salvatore VECA
(Consigliere)

Notizie di **POLITEIA**

Inverno 1985

POLITEIA

Via Brera, 18 - 20121 Milano - Tel. 02/877873-877903
Piazza del Gesù, 47 - 00186 Roma - Tel. 06/6789215

BOLLETTINO TRIMESTRALE - A CURA DI SEBASTIANO MAFFETTONE
CON LA COLLABORAZIONE DI LAURA FABBRI

Sommario

Ai lettori	p. 3
POLITEIA: ragioni, metodi e obiettivi	p. 4
Le ricerche	p. 8
Contributi per la discussione	p. 14
Il seminario	p. 15
L'intervista: John Rawls (Sebastiano Maffettone)	p. 16
Il problema: l'eutanasia (Maurizio Mori)	p. 21
Notiziario	p. 25

Ai lettori

Il centro POLITEIA per la ricerca e la formazione in politica ed etica nasce dall'iniziativa di un gruppo di politici e di studiosi che l'hanno fondato sulla base del progetto che compare in questo stesso numero del bollettino. La nostra idea generale è quella di creare uno strumento per la conoscenza e l'elaborazione di analisi adeguate alla razionale formulazione delle politiche sociali. A questo scopo ci avvarremo di apporti disciplinari provenienti in prevalenza dalla scienza politica, dall'etica e dall'economia, intesi a discutere e chiarire la natura delle scelte pubbliche in una società democratica. «Notizie di POLITEIA» intende far circolare tra studiosi, politici, amministratori e profes-

sionisti non solo informazioni relative alle nostre iniziative (cui è dedicato in prevalenza questo primo numero), ma anche alle attività di altri Centri analoghi in Italia e all'estero, nonché a convegni, seminari e alla recente produzione scientifica sugli argomenti menzionati. «Notizie di POLITEIA» cercherà inoltre di seguire la letteratura in questione, pubblicando schede bibliografiche di libri, riviste e saggi recenti, nonché schede informative di casi concreti di procedure decisionali di enti, comitati e associazioni di vario tipo e schede monografiche su temi specifici di particolare interesse.

Francesco Forte

ANNO 1 - NUMERO 1

BOLLETTINO TRIMESTRALE

INVERNO 1985

Stampa: Arti Grafiche FIORIN s.a.s.
Via Vignola, 3 - Milano

FEBBRAIO 1985

Politeia: Ragioni, metodi e obiettivi

Premessa

Le scelte politiche fondamentali relative alle istituzioni democratiche, alle alleanze internazionali, al sistema economico fondato sul mercato hanno portato la società italiana verso una larga diffusione del benessere, cancellando molte delle sue tradizionali arretratezze. Come nella maggior parte delle democrazie industriali, questo processo è stato accompagnato dal pratico abbandono delle concezioni ideologiche e totalizzanti della società, e della diffusione di un atteggiamento più tecnico e concreto sulle questioni pubbliche, che può essere detto di *laicizzazione della politica*.

Questo processo, che tuttora si svolge con ritmo crescente, è segnato a livello istituzionale dal passaggio ad un'etica fondata sulla contrattazione e competizione interindividuale. Ma a questa evoluzione pratica non ha corrisposto un'influenza intellettuale paragonabile a quella delle tradizioni che fino a ieri hanno dominato il panorama italiano delle scienze sociali, dal liberismo arcaico e dogmatico, all'integralismo cattolico, allo storicismo marxista. In tal modo le trasformazioni avvenute non sono tuttora percepite dalla maggioranza come l'adeguamento ad un nuovo e più aperto sistema di valori, e ad esse si è in molti casi aderito senza il necessario supporto ideale. Ciò fa prosperare gli opposti ma simmetrici atteggiamenti dell'agnosticismo di fronte alle opzioni fondamentali della libertà e della democrazia, e della confusione tra individualismo etico e labilità delle regole morali.

Queste valutazioni, insieme alla constatazione della lentezza ed episodicità con cui le istituzioni culturali italiane si aprono ai temi dell'analisi razionale delle decisioni pubbliche, ci inducono a costituire un'associazione culturale per la fondazione di un Centro di studi che affronti con rigore analitico le esigenze di riforme politiche e sociali poste dalla società italiana in quanto moderna *democrazia del benessere*.

Il progetto allegato illustra il carattere di ricerca e formazione che intendiamo dare all'iniziativa. Le attività di ricerca dovranno indagare e sviluppare modelli dell'azione razionale basati sulla logica e sulle regole che presidono ai comportamenti e alle scelte di soggetti individuali impegnati a risolvere contrattualmente le questioni che emergono dalla loro interazione. Ciò implica l'impegno ad estendere in modo ragionato i modelli microeconomici del consumatore, dell'imprenditore, del risparmiatore ad altri soggetti dell'azione collettiva, quali l'elettore, il rappresentante eletto, il governante, il burocrate. Le attività di formazione avranno lo scopo di organizzare su questi temi le conoscenze sia di studiosi delle decisioni pubbliche, sia di operatori nei vari settori delle politiche sociali. Per questa ragione si affiancheranno agli studi teorici ricerche «sul campo» che offrano alle ipotesi le necessarie verifiche empiriche, e si darà al Centro una struttura organizzativa che consenta di sviluppare sia i contatti di studio sia quelli con le agenzie istituzionalmente preposte alla realizzazione delle politiche sociali.

1. Necessità di una cultura delle politiche sociali

Negli ultimi decenni l'evoluzione delle società avanzate ha reso sempre più incerte le delimitazioni concettuali dell'economia e della politica, ed in particolare quella distinzione tra *pubblico* e *privato* su cui si regge buona parte delle analisi tradizionali. Di fronte a questioni quali il circolo vizioso tra il maresma crescente della finanza pubblica e la crescente pressione per l'intervento dello Stato, è generalmente riconosciuto che la società del benessere necessita di una profonda revisione, e che né l'intervento pubblico quale si è realizzato negli ultimi tempi, né il massiccio ritorno al libero mercato riuscirebbero ad assicurare una soddisfacente via d'uscita dai problemi attuali. Mancano però al presente sia certezze analitiche sia sche-

mi operativi circa la «nuova» mappa del pubblico e del privato, e ciò è testimoniato dalla persistenza inalterata di quel linguaggio politico e politologico prodotto da schemi e modelli estranei al senso delle trasformazioni in atto.

La questione, posta in termini più specifici, è fondamentale la seguente: gli obiettivi-guida della società del benessere e cioè la produzione di maggiore libertà personale e di maggiore eguaglianza sociale non sono stati soddisfatti sia per i limiti propri delle politiche perseguite sia per le autonome e impreviste dinamiche in atto nella società civile; la sproporzione tra l'ambizione della progettualità normativa e l'inadeguatezza dell'analisi teorica ha determinato il sostanziale fallimento degli obiettivi, dei quali, tuttavia, sono stati pagati gli alti costi economici e sociali. Ci riferiamo ai molti casi in cui servizi sociali istituiti per espandere la libertà dei singoli sono poi stati erogati in modo burocratico e uniforme, disattendendo le aspettative degli stessi beneficiari. O a quei casi dove, pur optando per un'erogazione meno burocratica, si è poi dato acriticamente spazio all'ideologia partecipazionista, senza tener conto dei molti fattori che sempre più radicalmente modificano i processi del controllo democratico, e invalidano i modelli tradizionali della politica. Tutto ciò ha prodotto un orientamento da una parte verso la diffusione di un assistenzialismo costoso e scadente, dall'altra verso l'instaurazione di procedure inefficaci, mentre l'iniziativa della rivendicazione di beni pubblici autentici quali la pulizia e la bellezza dell'ambiente naturale, la sicurezza strategica, i diritti civili, la tutela effettiva dei gruppi più deboli è stata per lo più lasciata all'impegno spontaneo di gruppi marginali, la cui debolezza analitica e/o inconsistenza organizzativa si prestano ad ogni strumentalizzazione. Il riconoscimento di questa situazione rimanda alla ricerca delle cause che l'hanno prodotta, e non è difficile risalire in primo luogo alle carenze tecniche nelle istituzioni politi-

che e negli uffici amministrativi che avrebbero dovuto progettare e realizzare operativamente gli obiettivi della società del benessere. Ma queste rimandano più a monte ai profondi limiti culturali che non hanno consentito di riconoscere la rilevanza della questione delle istituzioni per la pianificazione coerente delle politiche sociali, nonché l'inadeguatezza e l'ambiguità degli stessi valori della libertà e dell'uguaglianza quando vengono trasportati senza ulteriore elaborazione dall'ambito politico in cui li ha definiti la tradizione del pensiero liberal-democratico e adottati come concetti-guida nella valutazione delle politiche sociali.

L'intreccio complesso di queste cause è da qualche tempo indagato da un insieme di teorie che tentano di rendere intelleggibile il processo sociale in base a ipotesi sul comportamento dei soggetti individuali. Per quanto riguarda il ruolo delle istituzioni nelle scelte pubbliche molte idee interessanti sono contenute nelle moderne teorie contrattualiste che prospettano l'integrazione tra utilità personale e cooperazione sociale. Per quanto riguarda le questioni metodologiche sulla libertà e l'uguaglianza si possono invece richiamare i limiti dei modelli ugualitari in una società dove diventa sempre più rilevante il concetto di *bene posizionale*, o comunque di servizi atti a soddisfare bisogni di compensazione per quel che ciascuno sperimenta come svantaggio nel prendere parte alla vita sociale.

Anche se lo spirito scientifico che anima queste teorie si manifesta sempre più spesso da qualche tempo nei dibattiti politici ed economici intorno alla questione centrale delle riforme, sembra tuttavia di dover riconoscere che la generalità degli ambienti culturali del nostro paese non è in grado di affrontare tali questioni con profondità analitica e rigore formale adeguati, essendo dominata da un insieme di concezioni politiche e sociali fondate su blocchi predeterminati di valori, sostanzialmente estranee al carattere sperti-

mentale ed evolutivo delle moderne società industriali. Nelle stesse tradizionali organizzazioni della sinistra, che pure hanno avuto il ruolo storico di centri di pressione per le riforme sociali, ha per molto tempo dominato un sostanziale pregiudizio avverso all'economia di mercato e alle procedure liberali, che ha costituito una ragione di ristagno e persino di blocco delle risorse di cambiamento. Questa situazione rende in definitiva improbabile che si sviluppi, con la rapidità che sarebbe necessaria per assecondare le esigenze culturali di una moderna politica sociale, una pratica di ricerca, stabile nel tempo, all'interno dei canali istituzionali che attualmente sono a ciò preposti.

2. Carattere e scopi del Centro

Il Centro che la situazione descritta ci ha indotto a fondare, dovrà affrontare in nuovi e più adeguati termini analitici i problemi della moderna organizzazione dello stato del benessere e della riformulazione delle politiche sociali.

Tali nuovi termini analitici possono a nostro avviso essere largamente ripresi dalle categorie concettuali dell'*individualismo metodologico*, recentemente e fecondamente applicato da studiosi anglosassoni alle questioni dell'efficienza e dell'efficacia delle decisioni pubbliche e delle riforme istituzionali che le rendono perseguibili nel modo migliore. Le ipotesi fondamentali di questo schema sono il principio di razionalità e il principio individualista, secondo cui la società è data dall'insieme dei soggetti che la compongono e dai modi della loro interazione, essendo ciascuno dotato di un insieme di desideri e aspirazioni soddisfacenti certi precisati criteri di coerenza formale. Tali principi consentono sia di spiegare comportamenti, regole e istituzioni effettive, sia di prescrivere comportamenti, regole e istituzioni desiderabili. Diventa allora possibile porre sul piano dello studio rigoroso e sistematico sia l'indagine sulle *riforme possibili*, mediante l'esame delle loro

compatibilità logiche, sia quello delle *riforme opportune*, mediante l'esplicitazione dei giudizi di valore che le sostengono. A quest'ultimo riguardo sembra particolarmente stimolante per le forze riformatrici la possibilità offerta dall'individualismo metodologico di sostituire l'incerto e problematico criterio dell'uguaglianza con quello dell'*equità*, più flessibile e generale come norma relativa al confronto interpersonale delle condizioni dei soggetti, e suscettibile di essere fondato sul principio di libertà, anziché essere rispetto a questo in una difficile tensione.

L'attività del Centro dovrebbe a nostro parere comprendere due distinti ma correlati livelli di analisi:

a) empirico: di indagine e riflessione microeconomica-istituzionale e comparata sui limiti mostrati da alcune politiche sociali, ad esempio sanità e istruzione, così come possono essere messi in evidenza attraverso le categorie del mercato politico e dell'approccio economico alla burocrazia e della moderna teoria dell'organizzazione; nonché di rassegna sui nuovi e vecchi bisogni e sui valori emergenti dalle correnti trasformazioni sociali.

b) teorico: di riflessione sul significato attualmente ascrivibile a una politica sociale adeguata al carattere «equo» e «libero» di una società industriale avanzata; di controllo sulla compatibilità reciproca di tutte le fasi della sua realizzazione; di proposte di revisione di quelle procedure istituzionali individuate come responsabili del suo fallimento.

Ciò dovrebbe chiarire la concretezza degli interessi di ricerca che ci proponiamo e al tempo stesso la loro generalità. Non è possibile per mano ad una rifondazione analitica delle politiche sociali senza affrontare le questioni teoriche e metodologiche che ne indagano i contenuti. Né senza elaborare il lessico della nuova etica dell'azione collettiva, definendo rigorosamente termini quali «libertà», «equità», «razionalità», «giustizia»,

«contratto». Basterebbero le difficoltà in cui si dibattono le correnti operazioni di ingegneria macroeconomica e i dilemmi del neocorporativismo, da cui emergono persino sbrigative teorie dell'incompatibilità tra sistema democratico e controllo della spesa pubblica, per mostrare l'irrelevanza di una strategia sganciata da una complessiva filosofia della società. Ma questa è solo la premessa indispensabile per affermare la ragione principale della costituzione del Centro, che è quella di elaborare proposte praticabili per la riforma delle politiche sociali per una società libera ed equa. L'analisi empirica parallelamente condotta avrebbe pertanto la funzione di controllo dei rischi sempre presenti di generalizzazioni banalizzanti, mentre la struttura del Centro dovrà prevedere forme organizzative atte a stabilire il raccordo tra l'elaborazione teorica e la gestione politica dei progetti di riforma, in modo che i bisogni e le verifiche del mondo politico e delle forze sociali siano funzionali all'attività del Centro e eviti la sterilità pratica delle sue analisi.

3. Struttura organizzativa

Le premesse ci portano ad ipotizzare l'articolazione del Centro in due sedi, l'una a Milano e l'altra a Roma, con due direttori, ma unitario nella presidenza e nell'organo direttivo. In ragione del generale clima intellettuale e culturale e della presenza o vicinanza di più strutture universitarie e di ricerca particolarmente sensibili agli interessi del Centro, Milano rappresenta la sede adatta per le attività teoriche e parzialmente di quelle di formazione e di ricerca empirica.

Per tali attività pensiamo ad un'articolazione

in a) corsi e seminari tenuti da studiosi ed esperti italiani e stranieri, e b) gruppi di ricerca; queste saranno supportate da un c) servizio di documentazione e finalizzato alla d) pubblicazione di «papers» e informazioni. Per il funzionamento tecnico si prevede una segreteria per la cura della documentazione (riviste, libri, «papers», eventuali fondi librari) e le attività correnti. Per il funzionamento delle attività di formazione e ricerca si prevede un coordinatore responsabile dell'organizzazione. Al direttore della sede di Milano spetterà la definizione dei programmi.

Roma è invece la sede privilegiata delle verifiche sul campo, per la presenza delle maggiori istituzioni dello stato e della società. Ma soprattutto la sede che consentirebbe di rendere operante il raccordo con le forze politiche e sociali, sia per far sorgere in esse una domanda di progettualità riformatrice, sia per concordare con gli ambienti più sensibili da esse espressi le questioni più bisognose di analisi. Il rapporto può essere praticamente stabilito mediante l'acquisizione di commesse per conto degli uffici studi dei Sindacati, dei Ministeri, del Parlamento e di altri enti del parastato quali l'Istat, il Cnel, il CNR. A questo riguardo il dibattito già avviato nel mondo politico sulla riforma istituzionale ci sembra garantire che non mancherà nei prossimi tempi una domanda insistente di analisi rigorosa e di progetti di riforma sull'organizzazione delle attività pubbliche per un sistema sociale fondato sul *calcolo* e sul *consenso*. La sede di Roma dovrà pertanto prevedere una segreteria, un coordinatore, per le ricerche empiriche, e un direttore che abbia la responsabilità amministrativa dell'intero Centro.

Le ricerche di Politeia

Ricerca 1 (In atto)

Il pubblico e il privato nei processi educativi: costi e benefici in un'analisi comparata

Lo scopo generale della ricerca è quello di definire un modello economico del sistema italiano dell'istruzione grazie anche alla collazione e elaborazione comparata dell'informazione sui vari sistemi educativo-formativi esistenti sia all'interno della Comunità Economica Europea sia in altre situazioni significative (segnatamente gli Stati Uniti e il Giappone), in modo da fondare sull'analisi di esperienze concrete ritenute rilevanti la progettualità riformatrice da sviluppare sul nostro sistema. La ricerca offrirà pertanto elementi utili al confronto di idee e esperienze concrete ritenute rilevanti, la progettualità riformatrice da sviluppare sul nostro sistema. La ricerca offrirà pertanto elementi utili al confronto di idee e esperienze nel senso auspicato da numerosi organismi nazionali e internazionali, tra cui il Consiglio delle Comunità Europee.

Un primo obiettivo è quello di fare il punto sulle ricerche relative ai vari bilanci costi-benefici dei diversi gruppi sociali che fruiscono del servizio dell'istruzione e/o ne pagano i costi. Questo aspetto deve necessariamente contenere le definizioni dei soggetti decisionali dell'azione politica in campo educativo, individuarne interessi e strategie razionali, ed anche il grado effettivo di efficacia nella realizzazione delle stesse in relazione al peso elettorale dei gruppi, alla loro influenza sociale e al potere neocorporato e/o lobbistico che essi posseggono, controllano e influenzano.

La precedente analisi potrebbe mettere in evidenza l'incongruità delle strategie adottate dai vari soggetti in relazione agli interessi

affermati, vuoi per la complessità tortuosa del meccanismo della rappresentanza politica che finisce per distorcere a livello legislativo le preferenze dei vari gruppi, vuoi perché, più in generale, l'esatta valutazione delle preferenze richiede un'informazione superiore a quella disponibile e/o utilizzata.

Da questa analisi si possono trarre alcuni importanti elementi per l'azione riformatrice del governo che, nella prospettiva individualista che informa la metodologia della ricerca, deve perseguire l'obiettivo di favorire quelle modifiche istituzionali che accrescono la soddisfazione dei vari gruppi e di integrare le diverse esigenze in un quadro complessivamente perseguibile.

Più in generale si può dire che l'analisi degli interessi e del livello d'informazione dei vari soggetti del giudizio sociale in campo educativo offre l'opportunità di stabilire due fondamentali criteri di valutazione in un sistema educativo, e cioè

1) *l'efficienza*, ovvero il grado in cui la politica dell'istruzione persegue la soddisfazione delle richieste di ogni gruppo, compatibilmente con le esigenze degli altri;

2) *l'equità*, ovvero il grado in cui è garantita l'uguaglianza delle opportunità di istruzione tra i vari gruppi sociali; una versione forte di questo concetto suggerisce che le istituzioni educative devono operare nel senso di produrre una più equa distribuzione delle opportunità sociali in senso lato.

Tra i due suddetti criteri esiste in generale una correlazione complessa. Da un lato, infatti, si può dire che il raggiungimento di un livello aggregato soddisfacente di istruzione non si possa avere senza una larga diffusione dei livelli medi della stessa, almeno nelle società che si reggono su di una stretta integrazione d'informazione tra i gruppi costituenti, come quelle che sono oggetto della ricerca. Dall'altro sembra probabile che un sistema molto esteso di garanzie egualitarie interferisca col delicato meccanismo degli in-

centivi che favoriscono la selezione e il perseguimento di più elevati livelli di efficienza. Si può forse ipotizzare che l'efficienza sia meglio perseguita in un sistema educativo pluralista che offre alternative d'istruzione in concorrenza tra loro, mentre la definizione di criteri anche minimali di equità richiede almeno l'esistenza di una struttura accentrata di controllo e di regolazione dell'output delle varie alternative. Qui si colloca il problema dell'alternativa pubblico-privato in materia di offerta educativa che può allora essere affrontato nei termini non ideologici che derivano dalla ricerca del grado ottimale di compatibilità tra efficienza ed equità. Da qui possono altresì derivare indicazioni sulla scelta tra le varie proposte operative che sono state avanzate nel recente dibattito sui costi dell'istruzione (definizione del limite della gratuità degli studi, sistema di prestiti agli studenti e/o alle famiglie, distribuzione dei buoni-scuola da spendere liberamente in un sistema d'istruzione competitivo, ecc.).

Nel confrontare le varie ipotesi si terrà conto del dibattito e delle esperienze condotte sia in Italia sia altrove, avendo cura di definire un modello per l'analisi comparata dei sistemi educativi fondato su diversi parametri tra cui sembrano rilevanti i seguenti:

a) grado di autonomia (economica, ecc.) delle unità di istruzione (questo è legato al grado di concorrenza esistente nel sistema)

b) distribuzione degli insediamenti (in particolare per l'istruzione superiore)

c) grado della «percorribilità trasversale» del sistema da parte dello studente («apertura» o «chiusura» del sistema educativo)

d) struttura e compiti dell'ufficio nazionale di coordinamento e di controllo

e) politica del personale docente, direttivo, ispettivo, ecc.

Traccia operativa

1) Scopi e metodi della ricerca

Concetti dell'economia del benessere (beni pubblici e esternalità). L'istruzione come bene economico: aspetti teorici (bene pubblico e bene privato) e descrittivi (indicatori di qualità). Carattere normativo dell'indagine (efficienza ed equità). Una rassegna della letteratura e del dibattito internazionali.

2) Il «mercato dell'istruzione»

I processi e i soggetti decisionali della politica dell'istruzione. Carattere positivo dell'indagine (funzioni di utilità dei soggetti sociali; schemi e flussi di scambio tra soggetti). Il caso italiano in un'analisi comparata rispetto alla realtà dei flussi finanziari per l'istruzione.

3) La domanda

Domanda sociale di istruzione da parte di studenti e famiglie. Aspettative di status e reddito dall'istruzione come bene privato; aspettative di condivisibilità dei valori morali dall'istruzione come bene pubblico. Loro misurabilità attraverso l'analisi delle preferenze educative del pubblico.

4) L'offerta

Struttura dell'offerta di istruzione dal punto di vista finanziario. Centralità del monopolio burocratico pubblico. Articolazione dell'offerta e caratteristiche dell'offerta privata. Funzioni di utilità degli attori dell'offerta: i vari livelli della burocrazia e il caso particolare dell'insegnante.

5) I gruppi di pressione

Il ruolo della mediazione tra domanda e offerta della rappresentanza politica (interessi ideologici e interessi elettorali). L'esercizio della domanda di istruzione da parte dell'imprenditorialità (sue aspettative di efficienza ed efficacia dall'istruzione come bene priva-

to, e di diffusione della cultura industriale dall'istruzione come bene pubblico); i modi della sua partecipazione all'offerta. Il sindacato e il suo doppio ruolo di rappresentante (mediato) della domanda e (diretto) dell'offerta. Misurabilità di queste pressioni attraverso forme di indicizzazione macroeconomica.

6) Conclusioni

Verifica della correttezza e della rilevanza degli strumenti e dei metodi introdotti nei punti 1. e 2. a seguito dell'analisi sviluppata nei punti 3., 4. e 5. Valutazione del grado di razionalità/soddisfazione dei soggetti del sistema istruzione in relazione ai flussi degli argomenti delle funzioni di utilità. Ipotesi di intervento sulle istituzioni per adeguare tali flussi (e in particolare quelli finanziari) a criteri di efficienza ed equità.



Ricerca 2 (in atto)

I fini del servizio sanitario nazionale e la politica nei confronti dei medici, ovvero un ennesimo caso di malessere nelle politiche pubbliche

Due sono gli scopi fondamentali della ricerca che si intende svolgere. Da un lato, si mira a mettere in risalto l'ambiguità e la contraddittorietà dei valori che guidano il SSN, verificandone la pratica limitatezza attraverso uno specifico *case study*, e cioè l'analisi degli effetti sul comportamento medico. Dall'altro di ambisce a specificare un panorama di possi-

bill alternative in termini di concezioni e insiemi diversi di valori, suggerendo al contempo, sempre rispetto alla politica nei confronti del personale medico, le modalità di implementazione che parrebbero più opportune.

A questo proposito, nella *prima parte*, grazie sia alle elaborazioni derivanti dalle più recenti teorie sulla giustizia sociale ed amministrativa e sull'etica medica sia alle ampie riflessioni normative in atto negli altri paesi industriali avanzati, si analizzerebbero a) l'ambiguità di alcuni valori: ad esempio, a proposito dell'uguaglianza, cosa significa uguaglianza nei confronti del bisogno in un mondo di bisogni illimitati e di risorse infinite? Quali scelte tragiche e quali considerazioni etiche vengono, in tal modo, eluse? E, perché intendere tale concezione di uguaglianza come unica dimensione dell'equità? E b) la contraddittorietà fra i valori postulati: ad esempio, fra efficienza ed efficacia quando si adotti una prospettiva intertemporale; fra uguaglianza ed efficienza; fra valutazioni etiche di tipo macro ed etica medica; fra uguaglianza e decentramento; fra partecipazione ed autonomia professionale; fra quest'ultima e logica amministrativa...

Nella *seconda parte*, si metterebbe in evidenza come tali ambiguità e contraddittorietà conducano alla definizione di politiche «perverse» nei confronti dei medici, le quali nei fatti giustificano se non addirittura stimolano, comportamenti irrazionali rispetto ai fini di un SSN efficiente, efficace ed equo. Ricorrendo ai più moderni modelli microeconomici esistenti in materia e basati sulla logica sia del comportamento economico tradizionale, sia dell'agire professionale da parte dei medici, tale ipotesi verrebbe provata attraverso un dettagliato esame dei vigenti accordi, convenzioni e vari altri dettami regolanti il ruolo medico nel SSN.

Nella *terza parte*, si definirebbero possibili riaggiustamenti nei fini, avendo cura particolare di approfondirne i presupposti e le implicazioni etiche. Ad esempio, nell'impossibilità

di soddisfare in modo ugualitario il bisogno, quali sarebbero le giustificazioni e le conseguenze di politiche che tutelassero tutti i cittadini soltanto in riferimento ad alcuni bisogni catastrofici nel contesto, ad esempio, di un nuovo contratto sanitario? Oppure di converso, come valutare un approccio utilitaristico alle questioni sanitarie? O, ancora, quali sarebbero le opzioni che, prendendo atto della tragicità delle scelte sanitarie, lasciassero ai medici e/o allo «spontaneo» gioco della domanda e della offerta, la responsabilità ultima in materia sia di allocazione sia di distribuzione. Lo scopo principale di questa sezione consisterebbe nell'elaborazione di alcuni, chiari e semplici, modelli etici atti ad informare scelte amministrative e politiche più consapevoli.

Nella *quarta parte*, infine, lo scopo sarebbe quello di accoppiare ai diversi modelli etici, le specifiche modificazioni che dovrebbero, di conseguenza, aver luogo nella politica nei confronti dei medici. Al riguardo, nel pieno riconoscimento degli interessi privati e professionali dei medici (differenziati per gruppitipo), ci si chiederebbe quali nuovi e diversi insiemi di regolazione, incentivi e disincentivi, informazione, istruzione e compartecipazione al governo del SSN parrebbero, nei diversi casi, atti ad armonizzare il razionale perseguimento di tali interessi e la realizzazione degli obiettivi prefissati dai singoli modelli. E, inoltre quali trasformazioni, le varie opzioni comporterebbero nei confronti degli assetti organizzativo-istituzionali del SSN, ad esempio nella responsabilità e nell'autonomia delle USL. Le diverse esperienze, in via di espansione all'estero, in materia di istituzione di H.MO'S e di PSRO, di corresponsabilizzazione budgetaria e di congestione complessiva del Servizio, costituirebbero, ovviamente ridefinite per tenere conto delle specificità del nostro paese, il punto di riferimento dell'analisi.

Una ricerca di questo tipo parrebbe particolarmente utile ed importante. Innanzitutto,

essa rappresenta una novità in quanto ben pochi studi, nel nostro paese, mirano ad analizzare razionalmente, in termini di costi e benefici, i diversi valori e a collegare, altrettanto razionalmente, il raggiungimento di determinati fini con il riconoscimento degli interessi privati dei singoli. Col risultato, oltre alle già menzionate inadeguatezze organizzativo-istituzionali, di una crescente delegittimazione dell'intervento pubblico. Inoltre si è scelto, come *case study* la politica nei confronti dei medici, la quale costituisce uno dei temi più delicati e complessi e al tempo stesso cruciali ai fini del governo pubblico della spesa sanitaria. Infine, come risultato laterale, verrebbero raccolte e diffuse informazioni straniere in materia di etica applicata e di modelli di comportamento medico le quali, sebbene assai utili, sono ancora troppo poco note in Italia.



Ricerca 3

La tutela dell'ambiente: soggetti, valori e strumenti

Lo scopo della ricerca è quello di delineare un modello etico-politico per l'intervento riformista nell'ambito dei beni ambientali. Rispetto alla tutela dell'ambiente, sono diffuse due posizioni estremiste che tendenzialmente impediscono ogni progettualità riformista. Da un lato, vi è chi ritiene il problema ambientale tutto sommato trascurabile, in specie se confrontato con le questioni più urgenti dello sviluppo economico, come quelle che derivano dalla necessaria riduzione dell'inflazione e del disavanzo pubblico, oppure dalla lotta alla disoccupazione congiunta alla indi-

spensabile avanzata tecnologica. Dall'altro lato, vi è chi concepisce l'ambiente come un valore evidente, non conflittuale ed irrinunciabile a qualunque costo. È anche superfluo sottolineare che entrambe queste posizioni impediscono qualsiasi progetto seriamente intenzionato alla tutela dell'ambiente. Nel primo caso ciò è evidente, ma anche nel secondo la certezza circa l'assoluta bontà del bene ambiente impedisce di prendere in considerazione i problemi etico-politici più importanti da fronteggiare, nonché l'insieme degli strumenti di intervento ottimali.

Nella *prima parte* di questa ricerca, si analizzano le giustificazioni per i diversi valori che potrebbero esser eposti all'origine di una politica ambientale. L'esame degli interessi ed il livello di informazione dei soggetti in questo campo impongono di valutare due fondamentali criteri, l'efficienza e l'equità.

Nella *seconda parte* di questa ricerca, si intendono valutare i costi ed i benefici relativi ai vari strumenti di intervento a disposizione.

Nella *terza parte* di questa ricerca, infine, si prevede un sondaggio presso un campione rappresentativo di popolazione, ed una serie mirata di interviste con membri di gruppi di pressione, con burocrazia ministeriale competente, con lo scopo di controllare il grado di consenso oggi presente sui fini e gli strumenti di una politica ambientale, nonché di rilevare le eventuali incongruenze e difficoltà di attuazione.

Ricerca 4

Bioetica e diritto

I recenti progressi della medicina, della genetica e della biologia hanno negli ultimi tre

lustri provocato un notevole interesse per i problemi normativi (etici, giuridici, economici, politici) da essi sollevati. La riflessione interdisciplinare su questi temi costituisce grosso modo il campo d'azione della bioetica. La ricerca di POLITEIA, che è ancora in fase di progettazione sarà presumibilmente orientata intorno ai cinque punti seguenti:

1) Definizione dei concetti fondamentali della bioetica e dei valori che talvolta entrano in conflitto nello studio di casi o classi di casi;

2) Analisi comparativa di aspetti istituzionali italiani e stranieri (soprattutto di paesi in lingua inglese);

3) Alcuni problemi connessi all'accesso alla vita (aborto, fecondazione artificiale, ecc.) e alla morte (eutanasia, ibernazione);

4) Indagine empirica sugli atteggiamenti presenti nel nostro paese presso professionisti, pubblico, esperti (con metodologia da definire);

5) Conclusioni con particolare riguardo per il caso italiano.

Ricerca 5

Scopi e struttura del sistema previdenziale

Le radici strutturali dell'instabilità dei sistemi previdenziali. I fattori istituzionali (le varie riforme previdenziali) e i fattori extraistituzionali (l'evoluzione demografica). Analisi quantitativa di questo squilibrio strutturale (confronti tra la dinamica degli indici di natalità e quella dell'estensione dei diritti previdenziali) e della sua evoluzione verso il collasso

fiscale. La scarsa disposizione del sistema politico rappresentativo alla considerazione del sunnominato squilibrio strutturale. La recente discussione politica in Italia sul tema previdenziale e lo scarso rilievo in esso dei temi suesposti.

Il dibattito teorico:

1) proposte di modifica dell'assetto istituzionale dei sistemi previdenziali (schemi di capitalizzazione contro schemi di ripartizione, abolizione del monopolio pubblico sulle assicurazioni sociali, livelli assistenziali e livelli assicurativi degli schemi previdenziali);

2) proposte di intervento sulle dinamiche extraistituzionali (regolazione del tasso di natalità e del tasso di attività);

3) proposte di alternative all'istituto dell'assicurazione sociale (flessibilità della previdenza rispetto a più articolati cicli di vita, il ruolo del risparmio privato). Valutazione dell'effi-

cienza sociale di un sistema previdenziale in relazione alla molteplicità dei livelli e alla combinazione di pubblico e di privato. Valutazione della sua equità intergenerazionale tra debitori presenti verso creditori futuri, e intragenerazionale tra contribuenti attivi e beneficiari inattivi.

La recente discussione politica in Italia sul tema previdenziale e la mancanza in essa della discussione teorica precedente. Analisi specifica per la definizione di criteri di ottimizzazione dell'incidenza sul sistema complessivo dei tre livelli di prestazioni (pubblico per i trattamenti assistenziali, occupazionale per quelli integrativi, individuale per quelli supplementari). Interessi e ideologie dei vari soggetti politici (sindacati, partiti, istituti di credito) rispetto alla conservazione o alla modifica dell'attuale squilibrio strutturale per l'individuazione di una strategia di riforma.

Contributi per la discussione

POLITEIA in collaborazione con l'Istituto di Economia pubblica dell'Università di Roma prepara una serie di preprints, su temi attinenti a diversi aspetti empirici e formali delle scelte pubbliche, con lo scopo di favorire la discussione critica tra studiosi e addetti ai lavori. La successione dei primi lavori presentati, che ci proponiamo di distribuire con periodicità approssimativamente mensile, dovrebbe essere la seguente:

- 1) Francesco Forte
«La costituzione fiscale-monetaria e la democrazia competitiva: un approccio contrattualistico».
- 2) Salvatore Veca
«L'utilitarismo e contrattualismo: un contrasto tra giustizia allocativa e distributiva».
- 3) Paolo Martelli
«Mercato politico e regole decisionali».
- 4) Sebastiano Maffettone
«Due concetti di equità».

Il seminario di Politeia

Seminario a cura di POLITEIA ed Economia delle Scelte Pubbliche

Il Centro POLITEIA per la ricerca e la formazione in politica ed etica e la rivista «Economia delle Scelte Pubbliche» (periodico della Società Italiana di Public Choice) organizzano un seminario di studi su alcuni aspetti economici e etici delle scelte sociali. Il seminario intende continuare l'attività di quello di «filosofia e economia» organizzato lo scorso anno da Economia delle Scelte Pubbliche. È prevista un'articolazione in due parti. Nella prima saranno discussi temi teorici generali, mentre nella seconda si affronteranno alcune applicazioni delle teorie alle politiche sociali.
Titolo del seminario: Economia e etica pubbliche.
Numero degli incontri previsti: sei.

Periodicità dei medesimi: mensile, con data d'inizio *venerdì 18 gennaio 1985*, e continuando tutti i terzi venerdì di ogni mese. Sede degli incontri: Milano e Roma. Il primo incontro avrà luogo il 18 gennaio 1985 presso la sede di POLITEIA in Milano (via Brera, 18).

Calendario degli incontri:

- 1) Efficienza e equità nelle contemporanee teorie della giustizia.
- 2) Rilevanza filosofico-politica dei teoremi di scelta collettiva.
- 3) La teoria economica del diritto.
- 4-5-6) La prospettiva della scelta pubblica nella soluzione dei problemi delle politiche sociali.
- 4) Istruzione.
- 5) Sanità.
- 6) Ambiente.

L'intervista di Politeia: John Rawls

Sebastiano Maffettone intervista John Rawls (Harvard 1984)

D.: Quali sono le vicende della tua storia familiare che hanno più influenzato le tue idee?

R.: Non è facile rispondere a una domanda come questa. Mio padre era un avvocato di religione metodista, mia madre era invece presbiteriana. Entrambi erano piuttosto legati alle loro convinzioni religiose, e io stesso sono cresciuto nella fede di mia madre, quella presbiteriana.

D.: Credi che ciò abbia avuto influenza nella formazione delle tue idee politiche e morali.?

R.: Mettiamola in questi termini. Qualche influenza l'ha avuta certamente, ma sarebbe molto difficile dire quale influenza. In sostanza, è molto problematico asserire che se non fossi stato presbiteriano avrei avuto idee diverse da quelle mie attuali.

D.: Quali sono state le tappe più significative della tua formazione filosofica e della tua carriera?

R.: Nel 1943 ho preso un Bachelor of Arts all'Università di Princeton, e subito dopo sono stato a combattere nel Pacifico, dal 1943 al 1946. Al ritorno ho preso il mio PHD, la specializzazione cioè, sempre a Princeton nel 1950. Il tema fu l'applicazione del metodo della teoria delle decisioni razionali alla filosofia morale. Questo tema fu non solo il medesimo del mio primo articolo scientifico pubblicato subito dopo la tesi, riassumendone gli argomenti principali («Outline of a Decision-procedure for Ethics» ne era il titolo, che per la verità non scelsi da me e che non mi è mai piaciuto troppo), ma rimase anche costantemente tra i miei interessi principali. Questo tema costituisce sicuramente uno dei motivi centrali del mio libro «Una teoria della giusti-

zia» (d'ora in poi citato come TG). Dopo il PHD, ho trascorso un anno accademico a Oxford, il 1952-53, anno che è stato particolarmente significativo nella mia formazione intellettuale e filosofica. Fui particolarmente in contatto con Urmsom, che, oltre a influenzarmi con le sue idee, mi fece divenire Fellow del Christ Church College dell'Università di Oxford, il che comporta tra l'altro l'onore tutto britannico di poter sedere alla Tavola Alta di questo College quando vado a Oxford. Al ritorno da Oxford, sono stato professore di filosofia all'Università di Cornell a Ithaca, nello Stato di New York. Nel 1959-60 sono stato Visiting Professor all'Università di Harvard, e dal 1960 al '62 professore al MIT sempre a Cambridge Massachusetts. Infine, dal 1962 sono professore di filosofia a Harvard, dove non mi sono mosso da ventidue anni ormai.

D.: Quale ritiene sia stata l'influenza di TG in campi diversi da quello strettamente filosofico, per esempio nell'economia e nella teoria politica?

R.: Forse, a questa domanda non dovrei rispondere tanto io quanto gli altri. In ogni caso, sono convinto che non si sia trattato di un'influenza diretta, ma invece un'influenza indiretta, concernente cioè la visione del mondo più che le singole proposte politiche e economiche. Sicuramente, TG ha influenzato gli economisti, e in particolare gli studiosi di economia del benessere. Ciò è dovuto probabilmente a un'esigenza molto diffusa nell'ambito della loro professione. Intendo riferirmi alla necessità di un'approccio più generale, cioè meno specialistico e più comprensivo, cui molti economisti erano sensibili al momento in cui è stata pubblicato TG. Fatto è che la gente, e in particolare gli economisti, era stanca della ricerca terribilmente specialistica che si faceva fino alla metà degli anni sessanta. Si voleva sapere perché, una perché etico-politico voglio dire, si faceva una ricerca, e il mio TG ha probabilmente for-

nito una delle possibili risposte a questo tipo di domanda. Ha reso, per così dire, chiara a molti economisti e in genere a molti tra coloro che si interessavano di politiche pubbliche, ha reso chiara dicevo quest'esigenza che già avevano e di cui forse non erano pienamente consapevoli. Ma, e voglio ripeterlo, sono convinto che si tratti di un'influenza ideologica generale e non concreta. Sarebbe impossibile in altre parole, perlomeno per quanto ne so io, vedere TG dietro questo o quel provvedimento della pubblica amministrazione oppure dietro la decisione di un politico.

D.: Per te, diversamente dai filosofi americani più noti in Europa, come Quine, Goodman e Putman, che vengono dalla tua stessa Facoltà qui a Harvard, sembra che la tradizione filosofica europea sia più importante. Questo lo si può constatare, seguendo le citazioni che fai, oppure, ciò che è più importante, lo stesso stile argomentativo e i temi trattati. Questa sensazione del lettore europeo corrisponde a verità oppure no?

R.: Credo che tu abbia ragione. Nella mia formazione intellettuale, e in TG in particolare, la tradizione europea conta molto, e forse anche di più di quanto non conti per parecchi dei miei colleghi americani, o almeno in maniera diversa e meno antiquaria di quanto alcuni di loro non l'abbiano recepita. Gli autori che mi hanno più influenzato, e questo è abbastanza ovvio, sono filosofi della politica come Locke, Hobbes, Kant, Mill e Sidgwick. Oltre a Kant e Mill che sono i riferimenti più immediati per la mia posizione filosofica, vorrei sottolineare l'importanza teorica di Sidgwick per il mio punto di vista.

D.: Si potrebbe dire che nella Cambridge (Gran Bretagna) di inizio secolo c'erano due grandi filoni di pensiero etico-politico, l'uno legato a Moore e l'altro a Sidgwick. Per molti anni il programma di ricerca di Moore, un

programma secondo cui il filosofo morale non si interessa, se non personalmente, al di fuori della professione, di questioni politiche sostantive e pratiche, prevalse. Mentre negli ultimi anni, anche per merito di TG, il programma di Sidgwick, secondo cui l'etica è significativa per le scelte politiche di un individuo e di una comunità, è tornato in auge. Questa ricostruzione è plausibile?

R.: Sì, direi che ciò rende l'idea. Sidgwick, oltre che da un punto di vista squisitamente teorico, è importante per le ragioni che tu hai menzionato. E, per molti anni non è stato preso adeguatamente sul serio.

D.: Chi sono invece gli studiosi che, nel corso della tua vita, hanno più degli altri influenzato la tua vita, magari lavorando a stretto contatto con te?

R.: Innanzitutto, i miei professori come William Stace e Norman Malcolm. E poi alcuni tra coloro che a Oxford, negli anni cinquanta, lavoravano sull'eredità delle Ricerche filosofiche di Wittgenstein. Quello di Oxford, quando io sono stato là, era un clima molto fecondo per la ricerca. In particolare, mi interessavano quanti lavoravano nel campo della filosofia della pratica. Gente per cui la speculazione filosofica non era mai fine a se stessa, ma faceva parte di un interesse più vasto per la vita e la società. Tra questi vorrei ricordarne due in particolare, Isahia Berlin e Herbert Hart. Sentire le loro lezioni, partecipare ai loro seminari, leggere i loro scritti è stato per me molto importante. Penso, come loro, che la filosofia abbia a che fare con la vita e non possa rimanere del tutto astratta. Berlin e Hart, e altri come loro, mi hanno mostrato con un esempio concreto come la filosofia vada continuamente esposta al contatto con altre esperienze vitali.

D.: La concezione della giustizia presentata in TG, e che va sotto il nome di «giustizia come equità» non è semplice né facile da as-

similare (inglese «justice as fairness»). Lettori anche attenti e ben informati ne hanno tratto conclusioni che tu stesso non potresti accettare. Altri hanno fatto obiezioni, che non sempre centrano il bersaglio. Tra queste, e in particolare in Italia che è pur sempre il paese di Machiavelli, molti hanno accusato TG di platonismo. Da un'idea centrale dipenderebbero, come i teoremi dagli assiomi, le politiche di una società giusta. Tutto ciò appare a molti, in Italia ma non solo in Italia, terribilmente astratto. Quale è la tua opinione in proposito?

R.: Devo assumermi perlomeno parzialmente la responsabilità di alcuni fraintendimenti, per mancanza di chiarezza intendo dire. L'accusa di platonismo, o di eccesso di metafisica, mi sembra però errata in quanto io tento di costruire una concezione della giustizia indipendente da complicate questioni metafisiche. Una concezione pubblica della giustizia, cui io mi appello, non dovrebbe dipendere troppo da complesse questioni metafisiche e epistemologiche.

D.: Ritornando alle obiezioni e alle eventuali confusioni, sicuramente uno dei punti più delicati della tua concezione della giustizia, come forse di ogni altra, è il rapporto tra morale e politica che è da essa implicato. Puoi chiarirlo?

R.: Cercherò di farlo per quanto mi è possibile, in poche parole. La mia concezione della giustizia deve essere vista come una concezione squisitamente politica. In questo senso essa, a mio avviso, implica naturalmente una concezione morale ma non coincide con questa. Si tratta, se così si può dire, di una concezione morale adatta ad una materia specifica e prevista per uno scopo particolare. Destinata a una struttura ottimale di istituzioni pubbliche. La teoria della giustizia come equità è pensata in vista di quella che io chiamo la «struttura fondamentale» della società (inglese «basic structure»). Con que-

sto nome io intendo l'insieme delle istituzioni principali politiche, economiche e sociali più importanti di una società democratica e il modo in cui esse insieme costituiscono un sistema unificato di cooperazione sociale. Naturalmente non tutte le società sono democratiche e hanno lo stesso tipo di cultura pubblica, ma questo è un problema troppo complesso e vorrei evitare di discuterlo qui. Quello che non bisogna pensare è che la teoria della giustizia come equità sia un'applicazione pura e semplice di una concezione morale generale alla struttura fondamentale della società, come se quest'ultima non fosse ne più ne meno che un caso particolare di una legge generale. Semmai questo potrebbe essere vero dell'utilitarismo, in quanto il principio di utilità spazia in un arco di applicazioni piuttosto ampio restando inalterato. La mia posizione è invece diversa. Mi sembra cioè che non esista al momento una concezione morale unitaria in grado di fornire le ragioni filosofiche di una concezione pubblica della giustizia in una società democratica. Le società democratiche dipendono dall'affermarsi di principi liberali di tolleranza, principi che si affermarono in Europa dopo le guerre di religione. E questi principi erano e sono indispensabili per mettere insieme in una sola concezione pubblica della giustizia differenti ideali morali, spesso tra loro addirittura incompatibili. La mia teoria intende riconoscere questo pluralismo irrinunciabile.

D.: Pluralismo liberale e non metafisica, se ho ben capito?

R.: Sì, ci sono a mio parere, principi di etica pubblica o di politica generalmente condivisi, nonostante la diversità delle concezioni morali. Questo vale per società storiche in momenti determinati.

D.: Viene immediato chiedere: anche concedendo tutto ciò, ci sono di certo questioni importanti su cui non esiste consenso. Anzi

in certi casi i conflitti sembrano irriducibili. Cosa dice la tua teoria in questi casi?

R.: Non posso rispondere altro che il compito di una filosofia politica democratica è proprio di concentrarsi sulle questioni controverse, per vedere se, nonostante le apparenze, si possa trovare una base di accordo. In sostanza, un modo comune, per risolvere questi problemi. Potrebbe anche darsi che alcuni di questi problemi ora come ora siano irrisolvibili. Ma non escluderei in principio che anche con la riflessione filosofica, siamo in grado di ridurre il margine di incompatibilità, più di quanto non si possa immaginare. Questo già sarebbe un passo in avanti.

D.: Un esempio anche facile?

R.: Un esempio storico ormai tradizionale è costituito dalla schiavitù.

D.: Tornando per un momento alle obiezioni, alcuni vedono TG un sogno tutto americano, sei d'accordo?

R.: C'è, in TG, un aspetto certamente americano, quello concernente le relazioni tra etica e diritto. E, in particolare, il modo in cui le concezioni etico-politiche possono influenzare il cambiamento legislativo, giurisdizionale e costituzionale. Se, in particolare, si prende la sezione 31 nel Capitolo 5 di TG, sezione intitolata «La sequenza a quattro stadi», si può vedere chiaramente che la maniera in cui principi di giustizia influenzano l'amministrazione, la tassazione, la legislazione e così via è ispirata all'ordinamento statunitense. Per esempio, in un sistema di codificazione scritta come quello italiano o tedesco, e non di common law come quelli anglosassoni, certe cose sono impossibili. Vorrei però aggiungere che questi sono per così dire dettagli applicativi della teoria. È chiaro che il nucleo teorico, per me, è filosofico e universalista nel senso kantiano del termine. Riguarda cioè tutti gli esseri umani in quanto razionali.

D.: Torniamo alla teoria della giustizia come equità. Perché da quanto hai detto risulta che le controversie più schiettamente metafisiche sono escluse?

R.: Perché la mia teoria sfrutta le basi d'accordo profonde presenti nella cultura politica di una società democratica, e tra queste non vi sono le risposte alle più complicate questioni metafisiche. Mi interessano, in altre parole, i punti fermi senza cui qualsiasi concezione della giustizia ci apparirebbe inadeguata. Non la potremmo cioè accettare. Così facendo si assume, e non è poco, che qualcosa del genere esista effettivamente o almeno sia possibile. Per questo in TG si insi-steva tanto sui giudizi che io chiamavo in «equilibrio riflessivo».

D.: Vorrei tornare all'osservazione, che a molti viene piuttosto spontanea, quella secondo cui esistono conflitti su questioni di notevole rilievo. Prendiamo il rapporto tra libertà e eguaglianza, che mi sembra uno dei problemi centrali di ogni filosofia politica. Un libertario, per esempio (come Nozick in *Anarchia, Stato e Utopia*) preferisce sacrificare l'eguaglianza alla libertà, un socialista ha più interesse per l'eguaglianza che per la libertà, un 'liberal' pensa che libertà e eguaglianza vadano mescolate in maniera opportuna, e così via. Come facciamo in questi casi?

R.: Spetta alla teoria dirimere la questione. La teoria deve formulare un'ipotesi di accordo intersoggettivamente accettabile tra diverse opinioni. Quello che intendo dire è che una teoria come la mia, più che inventare principi e idee di giustizia, articola idee intuitive e principi già presenti in una data cultura politica. Li organizza in maniera sistematica alla luce di una concezione filosofica centrale.

D.: Qual'è l'idea perno attorno cui ruota questa concezione filosofica nel tuo caso?

Il problema di questo numero: l'Eutanasia di Maurizio Mori

R.: Nella teoria della giustizia come equità, quest'idea centrale è quella di cooperazione sociale. Una comprensione ottima del rapporto tra libertà e eguaglianza si basa sulla nozione centrale di cooperazione sociale. La società, nella mia teoria, è un sistema di cooperazione tra persone libere e eguali. Il che vuol dire innanzitutto che il modo stesso in cui i cittadini vedono la società non è gerarchico o religioso. La cooperazione deve a sua volta venir regolata da principi e regole riconosciuti dai cittadini in una comunità. Una concezione pubblica della giustizia determina questi principi e regole. Siccome la società è innanzitutto quella che io chiamo «struttura fondamentale» (in inglese «basic structure»), ciò vuol dire che il primo scopo di una teoria della giustizia è quello di formulare principi in grado di assegnare diritti e doveri fondamentali alle istituzioni più significative di una certa società.

D.: La centralità del concetto di cooperazione fa pensare al marxismo. Quali sono i legami, se ve ne sono, tra la tua teoria e quella di Marx?

R.: Io non sono marxista. Marx è però un pensatore che io giudico importante, che ho letto molto, e consiglio di leggere ai miei studenti.

D.: E Hegel? Il tuo libro ha un sapore squisitamente kantiano. Ma il rapporto tra moralità individuale, principi di giustizia e istituzioni non potrebbe far pensare anche ad Hegel?

R.: Credo che, anche se sono il contrario di un individualista per quel che penso della cooperazione sociale, io assegnerei un ruolo maggiore alle decisioni degli individui rispet-

to a quello destinatogli da una filosofia della storia come quella di Hegel. Più che altro, in ogni caso, direi che mi muovo in un'altra direzione culturale da quella di personaggi come Hegel.

D.: A proposito di tradizione culturale, quali sono i pensatori che ti hanno più colpito e influenzato?

R.: Credo di avere già risposto a questa domanda, perlomeno in gran parte. In ogni caso, perlomeno per quanto concerne TG, le mie priorità sono state: prima Kant e Mill e poi Sidgwick.

D.: Quali sono i futuri progetti di lavoro?

R.: Ce ne sono alcuni innovativi, ma a lunga scadenza. Non ne sono ancora ben sicuro e per ciò non intendo parlarne fin quando avrò le idee ben chiare in proposito. Quello che invece farò di sicuro è continuare a discutere, e se possibile chiarire, dubbi e perplessità suscitati da TG.

D.: Se avessi possibilità di discutere con un personaggio del passato chi sceglieresti?

R.: Non credo che vorrei parlare con un grande personaggio del passato. Piuttosto mi interesserebbe vederlo in opera per poter osservare dall'esterno ciò che fa, senza essere notato. Come personaggio sceglierei Abramo Lincoln, che mi è sempre apparso un uomo di grande fascino morale e intellettuale.

Sebastiano Maffettone

(Un estratto di questa intervista è stato pubblicato dal settimanale «Panorama»).

«To be happy or not to be at all»

Letteralmente «eutanasia» significa «morte dolce». È dubbio che la morte possa mai essere dolce, ma forse lo può essere in senso comparativo, cioè rispetto a più penose agonie. Fino a pochi lustri fa, quando i mezzi di intervento clinico erano scarsi, l'eutanasia era praticata per lo più con un intervento attivo teso ad anticipare la morte. Oggi le possibilità che consentono di tenere in vita gli individui sono enormemente aumentate e si pongono con urgenza vari problemi: che cosa si deve fare di fronte ad un individuo con pochissime speranze di vita normale? È lecito abbreviare la vita per diminuire le sue sofferenze? Queste domande diventano particolarmente pressanti nei casi degli infanti deformati e degli anziani. Qui considero solo quest'ultimo caso cercando di chiarire le principali posizioni etiche in campo e alcuni problemi che esse presentano.

Tale chiarimento è opportuno data da una parte la profonda crisi interna alla medicina: crisi della relazione medico-paziente; crisi dello stesso modello medico (prevalente) che accentua lo specialismo a scapito della componente umana e psico-sociale; crisi degli stessi concetti basilari di «salute», «cura», ecc.; crisi del cosiddetto «pro-longevismo», cioè quella concezione secondo cui la vita sarebbe prolungabile indefinitamente se potessimo vincere le malattie che causano la morte; ecc. Pertanto, l'arena stessa in cui si svolge la discussione etica non sempre si presenta chiara. D'altro canto, il dibattito specificamente etico coinvolge varie polemiche bioetiche per cui è facile che vengano confuse posizioni teoriche tra loro diverse. Ad esempio, in alcuni ambienti si affermi il principio che la vita (fisica) sia indisponibile all'uomo. Questa tesi è difesa dalla chiesa cattolica ma è condivisa anche in ambienti laici. Comunque, per comodità, sia pur semplificando, con posizione «anti-eutanasica» indico qui quella posizione secondo cui l'uo-

mo non ha il diritto (morale) di disporre della propria vita; e con posizione «pro-eutanasica» quella che afferma invece tale diritto.

Proprio perché nega che l'uomo abbia il diritto sopramenzionato, la posizione anti-eutanasica si oppone all'eutanasia in ogni sua forma. Va tuttavia ricordato che «per eutanasia s'intende un'omissione che di natura sua, o nelle intenzioni, procura la morte allo scopo di eliminare ogni dolore. L'eutanasia si situa dunque al livello delle intenzioni e dei metodi usati» (Congregazione per la Fede, *Dichiarazione sull'Eutanasia*). Da questa posizione, comunque, di per sé non segue affatto che si debba sempre tentare di prolungare la vita. Al riguardo si distingue infatti tra «mezzi ordinari» e «mezzi straordinari» e si osserva che l'intervento è obbligatorio nel primo caso ma non nel secondo. Pertanto, il paziente può rifiutare i mezzi straordinari (né il medico è tenuto a somministrarli) e può volere che la malattia abbia il suo corso. Ancora: l'uso degli analgesici è permesso quando non è inteso solo ad anticipare la morte, anche se la può anticipare come effetto collaterale (previsto ma non inteso). Il principio dell'indisponibilità della vita, quindi, di per sé non implica l'obbligo di intervento a tutti i costi; l'uomo ha diritto di morire con dignità quando la morte viene naturalmente, ma non è dignitoso anticipare intenzionalmente la morte quando questa tarda a venire.

Grazie all'uso oculato di varie distinzioni intermedie, la posizione anti-eutanasica può anche essere molto duttile. Tuttavia proprio tali distinzioni sono controverse. Ad esempio, quella tra mezzi «ordinari» e «straordinari» è problematica perché tali aggettivi sono ambigui: se son intesi in senso valutativo allora la posizione diventa circolare; se invece sono intesi in senso descrittivo allora la posizione appare debole perché una nuova scoperta può rendere di fatto «ordinario» un intervento che solo poco tempo prima era «straordinario». Per questo, molti, anche teologi, dubitano che la distinzione sia utiliz-

zabile. Se questa e altre distinzioni non sono sostenibili, allora è probabile che per difendere il principio dell'indisponibilità della vita si debba sostenere la tesi (più forte) della vita come valore intrinseco.

Anche la posizione pro-eutanasi presenta problemi. Molti sono disposti a sostenere che l'individuo ha diritto di disporre della propria vita, ma non ritengono sia consentito l'intervento attivo teso a provocare la morte di terzi. Anche se c'è il consenso, resta pur sempre che si compie un atto che per sua natura porta alla morte di altri. Ci sono varie ragioni per opporsi a questo, ad esempio perché l'ammissione di tale intervento attivo viene a modificare l'immagine del medico che non dà mai la morte ad una persona (l'American Medical Association ha infatti protestato perché ai medici è demandato il compito di iniettare l'endovenosa letale ai condannati a morte).

Per evitare tale difficoltà si è introdotta la distinzione tra «fare» e «non-fare», cioè tra «uccidere» e «lasciar morire». In questo modo si distingue tra eutanasi attiva, che non è permessa, ed eutanasi passiva, che invece è consentita. Tuttavia, la distinzione tra fare e non-fare, anche se appare sensata ed è condizione necessaria per limitare la responsabilità, non è sempre anche condizione sufficiente allo scopo: se un medico non opera di appendice, in un senso «non-fa» e lascia morire, ma in un altro omette di soccorrere il che equivale al «fare». Pertanto secondo alcuni, poiché la distinzione tra «fare» e «non-fare» sembra dipendere dal contesto in cui si svolge l'atto, anch'essa è in pratica inservibile. Se questa distinzione sfuma, allora la posizione eutanasi deve ammettere la liceità dell'eutanasi attiva, e anche sul piano pratico le distanze con la posizione anti-eutanasi diventa sensibile. Se invece le varie distinzioni intermedie sono difendibili, allora la posizione eutanasi e quella anti-eutanasi possono convergere per quel che riguarda molte soluzioni concrete

anche se restano profondamente diverse le giustificazioni teoriche.

Si torna così, ancora una volta, al problema centrale: ha o non ha l'individuo il diritto di disporre della propria vita? per cercare una risposta abbiamo varie strade. Qui ne indico due:

1) possiamo controllare il tipo di giustificazione che sta alla base delle varie posizioni. Questo ci porta in campo metaetico. Al riguardo si può osservare che la posizione anti-eutanasi si appoggia sul diritto naturale oggettivo, mentre quella pro-eutanasi di solito fa appello alla relatività dei valori. Dal punto di vista storico questa è la tendenza prevalente, ma dal punto di vista logico nulla vieta che le posizioni possano mutare e che anche la posizione pro-eutanasi possa essere difesa in base ad un'etica obiettivistica. In generale, la questione metaetica merita attenta disamina.

2) Possiamo cercare una risposta guardando alle intuizioni morali diffuse o alle soluzioni adottate dal diritto nei vari paesi (occidentali). In questo caso, comunque, non sembra abbiamo una risposta univoca: la questione sulla liceità o meno del suicidio razionale è ancora (assai) incerta, mentre l'obbligatoria richiesta di consenso del paziente prima di un intervento medico può essere vista sia come un'affermazione del diritto di disporre della propria vita, sia come una richiesta di valutazione dell'ordinarietà o meno dei mezzi di intervento.

In attesa di approfondire ulteriormente tali questioni, non resta qui che cercare di esaminare i vari problemi concernenti le due posizioni. Chi difende la posizione pro-eutanasi si trova davanti al fatto che l'eutanasi comporta un'azione su terzi e per questo sembra essere radicalmente diversa dal suicidio. Per contro si può osservare che si ha un *continuum* perché il suicidio può essere compiuto in molti modi: c'è chi da solo si procura i mezzi e compie l'atto; c'è chi non è in

grado di compiere l'atto e chiede ad altri di farlo, ecc. In questo senso si può affermare che l'eutanasi su persona consenziente è una sorta di suicidio razionale. Ma nuovi problemi si presentano: come facciamo a stabilire se e quando un individuo è consenziente? E basta il consenso o deve esplicitamente richiedere l'eutanasi? C'è differenza tra consenso e richiesta? Perché? Le difficoltà in proposito nascono dal fatto che sembra plausibile tener conto delle reazioni psicologiche degli individui di fronte alla morte, e che ci sono poche conoscenze (empiriche) in materia.

Problemi ancor più gravi sorgono quando l'individuo non può dare il consenso perché non è in grado di decidere, cioè è incompetente. Chi deve decidere in questi casi? I familiari? Il medico? Una commissione pubblica? E in base a quali criteri prendere la decisione? Nella letteratura specializzata se ne sono distinti tre: a) quello che impone di dare un «giudizio sostitutivo» di quello che la persona darebbe se fosse competente; b) quello che impone di decidere in base ai «migliori interessi»; c) quello che impone di decidere in base a quel che sarebbe scelto dall'«uomo comune ragionevole». Ciascun criterio ha pregi e difetti e merita attenta considerazione. Per evitare difficili decisioni in proposito, si sta diffondendo la pratica di lasciare la cosiddetta «living will» o «testamento biologico», cioè una dichiarazione scritta con l'indicazione delle ultime volontà concernenti il morire. Ma che attendibilità possono avere tali dichiarazioni? Quando sono valide? Quanto precise devono essere le clausole in materia? Possono essere revocate da una semplice parola dell'interessato oppure la revoca richiede un procedimento più complesso? Anche in questo caso, quindi, non mancano difficoltà. Infine, non va dimenticato che sottesi a tutti questi temi stanno altri enormi problemi come i seguenti: quando termina la vita? Quando c'è la morte? È possibile oggi la «morte naturale»? E pur sem-

pre vita umana la vita (meramente) vegetativa dell'uomo? Che cosa si intende per «salute» e per «cura»? Coloro che difendono invece la posizione anti-eutanasi sono contrari al suicidio razionale e non hanno quindi il problema di distinguere tra eutanasi e suicidio. Essi comunque devono affrontarne (almeno) un altro: che cosa fare quando una persona chiede consapevolmente la morte che non è in grado di darsi? Per il resto, sia pure in una prospettiva diversa, anch'essi devono affrontare le varie questioni sopra indicate (eccezion fatta, forse, per quella della «living will» che è generalmente rifiutata).

È probabile inoltre che chi afferma l'indisponibilità della vita ricordi con forza che «la strada per l'inferno è pavimentata di buone intenzioni» e sottolinei il pericolo che la posizione eutanasi porti alla barbarie (simile a quella nazista). Poiché talvolta tale *argomento ad Hitlerum* (come lo si potrebbe chiamare) risulta essere il principale o l'unico argomento razionale (e non religioso) addotto a favore del principio dell'indisponibilità della vita, in proposito occorre essere chiari. Se avanzato in funzione giustificativa l'*argomento ad Hitlerum* non solo non è sufficiente a sostenere il principio, ma anzi si rivela fallace: infatti il fautore del principio non può ammettere che la vita sia indisponibile *solamente* perché in questo modo si evitano conseguenze disastrose. Egli deve quindi mostrare la *razionalità* della sua posizione indipendentemente dalla considerazione delle conseguenze che sono oggetto di grande attenzione anche da parte del pro-eutanasi. L'argomento comunque può essere correttamente introdotto come un monito che ci avverte di un possibile pericolo. Il problema in effetti è serio e non va sottovalutato. In proposito però va osservato che tale pericolo si presenta ad entrambe le posizioni: per quella anti-eutanasi c'è il rischio di troppa disinvoltura nelle distinzioni intermedie; per quella eutanasi c'è il rischio di avere eccessiva facilità nell'accertamento del

consenso. Dal punto di vista logico, comunque, non sembra che una posizione sia di per sé avvantaggiata sull'altra. Il problema tuttavia esiste ed è serio, ma è un problema empirico e sociologico concernente i mezzi istituzionali più adatti per evitare quegli abusi che sono rifiutati da tutti perché intaccano la fiducia sociale.

Ho cercato di chiarire brevemente alcuni problemi concernenti l'eutanasia. Non era mio intento avanzare proposte di soluzione al problema. Esse saranno suggerite nel corso di una più ampia ricerca su vari temi bioetici che POLITEIA intende proporre all'attenzione generale.

NOTA BIBLIOGRAFICA

President's Commission for the study of Ethical Problems in Medicine and Biomedical and Behavioral Research, *Deciding to Forego Life-Sustaining Treatment*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1983.

Congregazione per la Fede, *Dichiarazione sull'eutanasia*, Roma 1980.

G. Perico, «Eutanasia e accanimento terapeutico in malati terminali», *Aggiornamenti sociali*, vol. 36 (1985), pp. 3-14.

G. Williams, *The Sanctity of Life and the Criminal Law*, Alfred A. Knopf, 1957.

J.A. Behnke e S. Bok (a cura di), *The Dilemmas of Euthanasia*, Anchor Books, Garden City, N.Y., 1975.

R.R. Weir (a cura di), *Ethical Issues in Death and Dying*, Columbia University Press, New York, 1977.

Notiziario di Politeia

Fondazione Giangiacomo Feltrinelli

Il Centro di Scienza Politica presso la Fondazione Feltrinelli promuove per l'anno 1985 una serie di seminari con lo scopo di sviluppare le indicazioni di ricerche emerse nella discussione dei gruppi di lavoro del Convegno su «La scienza politica in Italia: bilancio e prospettive» del maggio scorso.

Una delle aree di studio è quella di *Teoria politica e razionalità*. A questioni attinenti a quest'area è dedicato un seminario, coordinato da Mario Stoppino e Salvatore Veca, che è stato avviato il giorno venerdì 26 gennaio 1985, alle ore 15,30 e proseguirà con riunioni di scadenza almeno mensile (dedicate alla discussione di relazioni). Nella prima riunione saranno presentate due relazioni introduttive a cura dei coordinatori.

Sulla base di una assunzione di razionalità, le principali questioni che ci sembra riguardano una espressione come *Teoria politica* si possono formulare così: 1) *Politica e politiche*, in particolare il riferimento va al duplice significato del termine come *policy* (decisioni e programmi politici) e come *politics* (lotta per il potere, pressione sul potere, scambio politico, partecipazione, ecc., intesi come insieme di comportamenti che hanno come esito particolari *policies*). 2) Disponiamo di un criterio «politico»? Un criterio, in altri termini, capace di identificare la natura politica o lo scopo politico di azioni? L'idea sottostante è che se, come nel caso della teoria economica, si disponesse di un tale criterio, sarebbe possibile qualcosa come una teoria generale della politica. 3) Quale relazione, infine, fra risposte possibili alle prime domande di natura descrittiva e teorie politiche di natura normativa? Il rapporto fra valori e fatti (tra teorie normative e teorie descrittive) sembra un punto centrale per entrambi gli approcci alla politica.

Continua il Seminario di Filosofia Politica coordinato da Salvatore Veca.



Centro di Ricerca e Documentazione «Luigi Einaudi»

1984-1985: Attività

1. «Biblioteca della libertà» (Responsabile: Direttore G. Zincone)

Riteniamo che «Biblioteca della libertà» nella sua forma attuale, abbia in un certo senso esaurito la propria funzione; prevediamo pertanto di stampare nel corso del 1984 ancora 3 fascicoli monografici della rivista, poi di passare per il 1985 ad una nuova serie (Allegato 1), che sarà diretta da M. Deaglio e G. Zincone.

I fascicoli previsti della serie attuale sono:

Le regole del gioco monetario (saggi di: H.G. Brennan e J.M. Buchanan, F. Forte, P. Brown), in tipografia.

Il lavoro (saggi di: A. Negri, A. Accornero, L. Bagolini, S. Belardinelli, M. Deaglio, G. Pera, P. Spiazzi).

Su Nozick (saggi di: G.A. Cohen, I. Kirzner, S. Maffettone, A.M. Petroni, C. Ryan, P. van Parijs).

2. Newsletter (Responsabile: M. Deaglio)

Si prevede per il 1984-1985 di potenziare la newsletter sotto il profilo dei contenuti, della forma grafica, della diffusione.

Contenuti: si ravvisa l'opportunità di allargare la rete dei collaboratori esterni, rivolgendosi anche a studiosi stranieri, e di costituire un piccolo gruppo coordinato di ricercatori ed esperti che collaborino in forma continuativa.