

SAGGIO

**Il contrasto alla povertà nel “*contradictory welfare*”:
ethics of care per la nuova questione sociale**

VALERIA QUARTO

*Università degli Studi di Bari Aldo Moro***Abstract**

La riflessione presentata analizza le contraddizioni del welfare italiano nella lotta alla povertà, evidenziando i limiti delle misure condizionali e la frammentazione territoriale. Viene introdotto il concetto di “*contradictory welfare*” (Quarto e Salvati, 2024), denunciando la distanza tra retorica inclusiva e prassi escludente, costruitosi a causa della cosiddetta “questione sociale” (Castel, 1995). Tra le competenze ripartite alle autonomie locali (Legge Cos. 3/2001), lo Stato ha inserito le misure al contrasto alla povertà, acuendo la distanza amministrativa, ma anche sostanziale, che ha aggravato la perdita del senso di umanità del policy maker. La tendenza del Governo è quella di “gestire” le persone povere, piuttosto che le misure progettate per loro, disciplinandoli, anziché sostenendoli (Soss *et al.*, 2022). Per un nuovo approccio dell’amministrazione della miseria (Dubois, 2018), si propone di riflettere sulla “ri-umanizzazione” del policy maker e sull’*ethics of care* (Tronto, 1993): è utopia implementare strategie e pratiche co-costruite e collaborative tra Stato, autonomie locali e cittadinanza? Rimodellare le contraddizioni socioeconomiche a misura di un welfare più umano e relazionale (Folgheraiter, 2006) può costituire una nuova prospettiva per il contrasto della povertà intesa come forma di relazione (Simmel, 1908).

Parole chiave: misure di contrasto alla povertà, etica della cura, welfare relazionale, condizionalità, questione sociale

English version

The present reflection examines the contradictions of the Italian welfare system in addressing poverty, highlighting the limitations of conditional measures and the territorial fragmentation of interventions. It introduces the concept of “contradictory welfare” (Quarto & Salvati, 2024), denouncing the gap between inclusive rhetoric and exclusionary practices, which has emerged as a consequence of the so-called “social question” (Castel, 1995). Among the competences devolved to local autonomies (Constitutional Law No. 3/2001), the State has included poverty-reduction measures, thereby exacerbating both the administrative and substantive distance, which in turn has deepened the erosion of the policy-maker’s sense of humanity. The prevailing governmental trend is to “manage” poor people rather than the measures designed for them—disciplining rather than supporting them (Soss *et al.*, 2022). In order to re-frame the “administration of poverty” (Dubois, 2018), this work proposes a reflection on the re-humanisation of policy-makers and the ethics of care (Tronto, 1993): is it utopian to implement co-constructed, collaborative strategies and practices involving the State, local autonomies, and citizens? Re-shaping socio-economic contradictions towards a more human and relational welfare (Folgheraiter, 2006) could offer a new perspective for addressing poverty as a form of relationship (Simmel, 1908).

Keywords: anti-poverty measures, ethics of care, relational welfare, conditionality, social question

Introduzione: la nuova questione sociale del welfare delle contraddizioni

«Cos’hanno in comune un disoccupato di lungo periodo e un operaio a fine carriera le cui soglie di pensionabilità divengono più incerte; un giovane lavoratore “a progetto” sottoimpiegato rispetto al suo titolo di studio e un cinquantenne divorziato le cui possibilità di sopravvivenza sono rese ogni giorno più difficili dagli assegni da versare alla famiglia d’origine; una ragazza madre con un basso titolo di studio che si mantiene lavando i piatti in un ristorante e una maestra precaria quanto iperspecializzata; l’abitante di un quartiere di edilizia popolare abbandonato dal comune e un senza fissa dimora autoctono in competizione con i migranti appena sbarcati per le risorse scarse che un portico o una stazione ferroviaria possono offrire; il giovane padre di un figlio disabile che le strutture di welfare non consentono più di tutelare adeguatamente e un anziano invalido la cui pensione non gli permette più di curarsi? Cosa pensano gli uni degli altri? Soprattutto, cosa li tiene – o li terrà ancora – insieme? Cosa ci tiene – o ci terrà – ancora insieme?» (Petrillo, 2019, p. 15, in Castel, 1995).

L’interrogativo introduce la questione sociale (Castel, 1995) e smaschera uno Stato del Benessere ormai caratterizzato da contraddizioni ed incertezze. La società, la cui esistenza è permessa da un insieme di relazioni di interdipendenza (*ibidem*, p. 50) è ormai frammentata e fratturata a causa della multidimensionalità del fenomeno della povertà e delle strategie che il policy maker adotta su presupposti ormai discutibili (Busso e Graziano, 2022).

Nella prima parte del contributo si intende riflettere sulle ambiguità perpetrate dal welfare nella implementazione delle politiche e degli interventi in materia di contrasto alla povertà. Verranno discusse, nello specifico, le misure di sostegno al reddito, che ormai costituiscono l’impianto di una “nuova questione sociale” e di un “nuovo” welfare: il *contradictory welfare* (Quarto e Salvati, 2024). La seconda parte è dedicata ad un approccio oppositivo, ovvero l’*etichs of care* (Tronto 1993; 2013): la relazione come soluzione, da co-costruire insieme, Stato, autonomie locali e cittadinanza.

Prima di addentrarci nella comprensione delle contraddizioni e dunque dei conflitti dello Stato sociale attuale, va riassunto brevemente ciò che intendeva il sociologo Robert Castel (1995) per “nuova” questione sociale. Negli anni ’80 e ’90, con la precarizzazione del lavoro e l’indebolimento del Welfare State, sono emerse nuove sfide e lacune – questioni, appunto – non più centrate solo sul conflitto capitale/lavoro, ma sull’inclusione, sulla vulnerabilità e sulla disaffiliazione. Con inclusione, l’autore si riferisce alla piena integrazione nel mercato del lavoro e nelle reti familiari e sociali; il rischio della precarietà del lavoro, rende fragili tali legami

(vulnerabilità), e l'esclusione dal *labour market* porta ad un'esclusione dalle reti di appartenenza (disaffiliazione). La disaffiliazione è un processo graduale e reversibile, non una condizione irrecuperabile, che tuttavia sta affliggendo da oltre un trentennio le nuove categorie sociali, come giovani precari e precarie (NEET), *working poors*, persone sole, migranti irregolari, anziani con pensioni insufficienti alla sopravvivenza e nuclei familiari che hanno difficoltà nella conciliazione lavoro-famiglia (Castel, 2011; Sabatinelli e Pavolini, 2021).

L'originale concetto di questione sociale di Castel oggi comprende la marginalità urbana e la ghettizzazione, incrinando politiche locali e nazionali, denunciando una crisi vera e propria dei sistemi di welfare europei. "Crisi" intesa come perdita di legittimità delle istituzioni politiche ed economiche, che non riescono a rispondere ai bisogni sociali emergenti (Habermas, 1975; Bonifati, 2021); e "crisi" come condizione intrinseca al sistema capitalistico, tensione strutturale che porta a contraddizioni esplosive (Marx, 1867; Mattei, 2023).

Il concetto di *contradictory welfare* richiama l'idea di una società strutturalmente attraversata da conflitti, nella quale dinamiche politiche, economiche e sociali si manifestano in forme profondamente contraddittorie. Tali contraddizioni sono componenti interne al sistema e contriscono a generare tensioni e fratture che alimentano disuguaglianze e divisioni sociali. In questo quadro, la società viene concepita come un insieme interconnesso, nel quale le diverse componenti si influenzano reciprocamente, in una costante dialettica di potere e interessi. Le società contemporanee sono segnate da una netta separazione tra coloro che detengono il potere e coloro che ne sono esclusi; tali conflitti, lungi dall'essere accidentali, sono considerati inevitabili all'interno delle strutture burocratiche e industriali (Marx, 1867; Dahrendorf, 1959).

Alla teoria del conflitto, segue quella della questione di sociale di Castel: le politiche identitarie e la globalizzazione hanno intensificato le divisioni e le tensioni sociali, portando a nuove forme di conflitto tra gruppi etnici e culturali e amplificando il fenomeno della povertà. Lo stato di conflittualità è il motore che alimenta le disuguaglianze, la redistribuzione delle risorse, la gentrificazione urbana, la privatizzazione dei beni comuni (Harvey, 2010). La società liberale e capitalista – occidentale – ha così creato una tensione tra aspirazioni individuali e

incertezze, una fluidità della società tale, che anziché rendere più libero il cittadino, lo intrappola (Bauman, 2000). La fiducia nelle istituzioni è minacciata e queste ultime hanno bisogno di recuperare il controllo e mantenere l'ordine sociale, messo a rischio da una società sempre meno coesa. Dai dati del rapporto annuale dell'ISTAT (2024), la fiducia nelle istituzioni sembrerebbe subire forti compromissioni: fiducia nel Comune di residenza è pari al 52%, nello Stato italiano al 34% e nell'UE al 38%.

In Italia, per il policy maker l'approccio al contrasto della povertà è sempre stato orientato al modello del *workfare* anziché di *well-fare* (Wacquant, 2001; Ciccarelli, 2021), propendendo all'inserimento nel mercato del lavoro e alla promozione dell'occupabilità. Le *policies* di protezione sociale includono sussidi monetari condizionati, che forniscono supporto economico ai nuclei a basso reddito; si tratta di politiche correttive, in quanto forniscono un sostegno immediato a coloro che versano in condizioni di povertà (Sen, 1999). I sussidi erogati sono vincolati alla partecipazione a programmi di formazione professionale, riqualificazione e incentivi all'assunzione per facilitare l'inserimento o il reinserimento dei lavoratori disoccupati o in condizione di vulnerabilità.

Durante le legislature degli ultimi quindici anni circa, le misure di contrasto alla povertà sono susseguite senza sosta: SIA, REI, RdC fino l'attuale ADI¹. Anche tali misure sono caratterizzate da contraddizioni, conseguenza del *contradictory welfare* attuale, che contribuiscono ad alimentare i conflitti sociali preesistenti. Le contraddizioni delle misure di sostegno al reddito, elaborate in termini di opposizioni binarie, possono essere così sintetizzate:

- cause della povertà sistemiche/individuali;
- universalità/condizionalità;
- lavoro come soluzione alla povertà/lavoratori poveri;
- disomogeneità territoriale nord/sud;
- servizi ed enti di coordinamento che accompagnano/controllano.

¹ Le misure di sostegno al reddito: Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), Reddito di Inclusione (REI) e Reddito di Cittadinanza (RdC) rappresentano tre fasi evolutive delle politiche nazionali di contrasto alla povertà, ciascuna con peculiarità riguardo requisiti, obiettivi ed effettuazione (INPS, 2024).

1. Cause della povertà sistemiche/individuali

Nell'ambito degli studi sulla povertà, si riscontra una persistente tensione teorica tra spiegazioni di tipo sistemico e interpretazioni di matrice individuale (Bioncati-Rinaldi e Giampaglia, 2011). Tale contrapposizione può essere letta come una manifestazione concreta delle contraddizioni che attraversano il panorama politico-sociale italiano, in particolare nel modo in cui esse spiegano, affrontano e legittimano l'esistenza della povertà. Le teorie individuali, riconducibili a una matrice culturale meritocratica e neoliberale, attribuiscono la condizione di povertà a caratteristiche personali come inerzia, scelte irresponsabili o deficit culturali.

Questa prospettiva tende a concentrare l'attenzione sulle capacità e sui comportamenti dell'individuo, rinforzando l'idea che il successo (o il fallimento) sia primariamente una questione di sforzo e responsabilità personale (Busso *et al.*, 2018). Il "povero" è soggetto alla valutazione di meritevolezza o immeritevolezza della propria condizione e, di conseguenza, meritevole o meno di assistenza e compassione.

Al polo opposto, le teorie sistemiche individuano nella struttura economica, nelle disuguaglianze sociali e nei processi istituzionali le cause del fenomeno della povertà. Esse evidenziano come fattori quali il mercato del lavoro segmentato, la precarizzazione dell'occupazione, l'erosione del welfare e le discriminazioni strutturali (basate su genere, etnia o classe) costituiscano determinanti fondamentali della vulnerabilità economica (Paugam, 2013; Wacquant, 2001).

In questa prospettiva, la povertà non è l'esito di incapacità soggettive, bensì il prodotto di dinamiche macro-strutturali che generano esclusione e riproducono disuguaglianze. La coesistenza di queste due letture è presente anche nei dispositivi di *policy* implementati in Italia, questione intrinseca al *contradictory welfare*: da un lato, si riconosce la natura sistemica della povertà; dall'altro, si tende a intervenire con misure che individualizzano la responsabilità, alimentando stigmatizzazione e condizionalità nei percorsi di accesso al welfare (Quarto e Salvati, 2024). Questa ambivalenza riflette tensioni tra logiche di controllo e logiche di inclusione, tra interpretazione moralistica e strutturalista del bisogno sociale. In Italia, le misure di sostegno al reddito sono presentate come soluzione alla povertà per le persone in situazioni di precarietà; ma lo stampo "individualista" degli interventi proposti,

come l'accettazione obbligatoria di un'offerta di lavoro, pena l'interruzione della percezione del beneficio economico, o il dover effettuare e “restituire” il favore dell'assistenza, svolgendo attività utili alla collettività, indicano che il policy maker vuole responsabilizzare il soggetto, anziché intervenire sull'architettura delle misure (come ad esempio, proporre il *minimum income*).

2. Universalità/condizionalità

La condizionalità è una caratteristica delle misure di sostegno al reddito vigenti, rappresentazione della tendenza del policy maker a voler contrastare un fenomeno strutturale con strumenti del paradigma individuale delle cause della povertà. Essa prevede che l'accesso e la permanenza in una misura di sostegno economico siano subordinati all'adempimento di obblighi comportamentali da parte dei beneficiari, in termini di disponibilità al lavoro, partecipazione a percorsi di attivazione e controlli da parte dei servizi sociali (Busso *et al.*, 2024).

Nel Reddito di Cittadinanza, promosso come una misura accessibile a tutti e a tutte, la condizionalità è stata presentata come uno strumento per garantire che non vi fosse spazio per “parassiti” e “fannulloni” (Busso *et al.*, 2018; Quarto e Salvati 2024). Tuttavia, si potrebbe anche definire la condizionalità come uno strumento di controllo, che pone un limite all'universalità dei beneficiari/e, in quanto solo chi accetta ed effettua i percorsi proposti, può godere della misura. L'Assegno di Inclusione (L. 3/2023, N. 85) è stato solo un mero tentativo di passare da un modello universalistico-condizionale (RdC) a un modello più mirato e legato alla valutazione sociale, in quanto permangono elementi di condizionalità, come l'adesione al Patto di Inclusione sociale o all'eventuale Patto di Lavoro per gli attivabili; senza contare una nuova forma di rischio emersa, ovvero l'esclusione digitale e la difficoltà nella gestione autonoma della domanda su SIISL e un'ulteriore forma di targhetizzazione, in quanto l'ADI non è rivolta ai soggetti singoli e giovani senza figli, precedentemente coperti dal RdC. La condizionalità sembrerebbe operare come dispositivo simbolico e normativo, attraverso cui mascherare disuguaglianze sociali persistenti, convertendole in presunte dinamiche meritocratiche. In tal modo si consolida e si rinnova il paradigma duale del povero meritevole e povero immeritevole (Geremek, 1988; Graziano, 2023), funzionale alla legittimazione di *policies* selettive e moralizzanti. In questo scenario, il

concetto di meritocrazia – lungi dall’essere un principio neutro – ha pervaso il discorso pubblico e istituzionale sulle disuguaglianze e sulla povertà, contribuendo a riprodurre gerarchie morali tra soggetti ritenuti “degni” o “indegni” di aiuto (Granaglia, 2008). Tale narrazione consolida un impianto discorsivo che alimenta il conflitto sociale, estendendo il campo della legittimazione selettiva dei diritti sociali e dividendo la società in chi ritiene “giusto” il principio della condizionalità e chi iniquo. La meritocrazia si configura oggi come un costrutto concettualmente ambiguo: pur proponendosi come dispositivo di promozione dell’uguaglianza delle opportunità, essa contribuisce in realtà a rafforzare disuguaglianze strutturali, penalizzando in modo strutturale i gruppi già svantaggiati (Young, 1958).

3. *Lavoro come soluzione alla povertà/lavoratori poveri*

Il binomio condizionalità/universalità non è l’unica contraddizione presente nelle misure e nel welfare: il lavoro come soluzione e la compresenza di lavoratori sì, ma poveri, contribuiscono a rendere più profonda la frattura nel sistema sociale.

Figura emblematica è quella del *working poor*: un lavoro non garantisce necessariamente l’uscita dalla povertà. L’Eurostat definisce i *working poors* come persone che, pur lavorando almeno metà dell’anno, vivono in famiglie con un reddito disponibile inferiore al 60% del reddito mediano nazionale (Barbieri *et al.*, 2018). I salari sono troppo bassi rispetto il costo della vita, non permettendo spesso l’acquisto di bisogni essenziali (Paugam, 2013). Da tenere in considerazione la composizione familiare: nelle famiglie monoreddito o con più membri a carico, il salario di un solo lavoratore non è sufficiente per sostenere l’intero nucleo. Come più volte ripetuto, per il policy maker strumento e obiettivo per uscire dalla condizione di povertà è l’inclusione sociale, attraverso l’accesso al mercato del lavoro; ma le “*missions*” dell’occupabilità e dell’inclusione non sono facilmente attuabili a causa dalle condizioni strutturali e reali del mercato del lavoro stesso.

Inoltre, il beneficiario delle misure di sostegno, spesso ritiene più profittevole continuare a percepire la misura, perché è economicamente più vantaggiosa, rispetto ad offerte di lavoro la cui retribuzione sarebbe nettamente inferiore (Quarto, 2025). Il *workfare* non sembra essere, pertanto, il modello più efficace per contrastare il fenomeno della povertà: sul piano economico, la presenza di una classe di lavoratori poveri mette in discussione la capacità delle società

moderne di garantire equità e giustizia sociale. Il nostro sistema di welfare, ridimensionato ed orientato verso politiche di "attivazione", che richiedono la partecipazione al mercato del lavoro, non garantiscono condizioni salariali dignitose: in Italia il lavoro non basta (Saraceno, 2015).

4. Disomogeneità territoriale nord/sud

Negli ultimi decenni, il legislatore italiano ha progressivamente attribuito alle Regioni un ruolo centrale nella pianificazione e gestione delle politiche sociali.

Una svolta normativa fondamentale è rappresentata dalla Legge 328/2000, che ha delineato un sistema integrato di interventi sociali, ispirato ai principi di sussidiarietà e universalismo selettivo, assegnando alle amministrazioni regionali competenze rilevanti in materia di assistenza sociale (artt. 117, 118 e 119 della Costituzione). A tale processo si è affiancata l'introduzione del federalismo fiscale (L. 42/2009); rimane da valutare l'impatto della recente legge sull'autonomia differenziata (L. 86/2024), i cui effetti sul piano delle politiche del lavoro e della previdenza rischiano di acuire le diseguaglianze territoriali, incidendo negativamente sull'uniformità nell'attuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS) e aggravando ulteriormente lo squilibrio strutturale tra Nord e Sud. Difatti, il sistema di protezione sociale italiano è caratterizzato da marcate disomogeneità territoriali, riconducibili alle profonde differenziazioni nei contesti istituzionali, economici e sociali che contraddistinguono le diverse aree del Paese (Saraceno, 2021). In particolare, le regioni meridionali, segnate da una minore solidità del tessuto socioeconomico e da una limitata disponibilità di risorse pubbliche e comunitarie, sono state soggette a maggiori difficoltà nella lotta alla povertà. Le misure di sostegno al reddito, pensate per favorire i territori e le popolazioni in condizioni di maggiore vulnerabilità, hanno prodotto benefici più limitati proprio in questi contesti. Il Reddito di Cittadinanza, ad esempio, pur essendo stato concepito soprattutto per il Mezzogiorno, ha mostrato una maggiore efficacia nelle regioni del Nord, grazie a una più solida struttura socioeconomico e amministrativa (Busilacchi *et al.*, 2021).

Le contraddizioni fino ad ora presentate, sono strettamente connesse tra di loro: così come nel campo delle politiche occupazionali, le misure di contrasto alla povertà promosse a livello nazionale sono fondate sul paradigma dell'attivazione,

tale modello si è tradotto nell'erogazione di un sostegno economico subordinato alla sottoscrizione di un Patto per il Lavoro o di un Patto per l'Inclusione Sociale; ma l'efficacia di tale approccio si è dimostrata limitata nel contesto meridionale: la carenza strutturale di opportunità occupazionali ha reso spesso inapplicabili i percorsi di inserimento lavorativo, determinando una trasformazione del sussidio in una misura prevalentemente assistenziale, priva della capacità di generare reale inclusione (Busso *et. al*, 2023). Inoltre, la forte condizionalità insita nella misura, congiunta a una sua attuazione territorialmente disomogenea, ha contribuito a consolidare narrazioni stigmatizzanti nei confronti dei beneficiari, specialmente nel Mezzogiorno e tali costruzioni simboliche contribuiscono a una ulteriore marginalizzazione sociale e a una delegittimazione implicita del diritto al sostegno.

5. *Servizi ed enti di coordinamento che accompagnano/controllano*

Le persistenti disuguaglianze territoriali nel sistema italiano di welfare si riflettono in modo evidente nella capacità delle Regioni di garantire servizi sociali di qualità. Tali differenze, connesse alla disponibilità di risorse economiche e alla capacità amministrativa dei contesti locali, contribuiscono a determinare frammentazione e disomogeneità nella risposta pubblica al bisogno sociale. Esiste un deficit strutturale nella comunicazione e cooperazione tra i Centri per l'Impiego e i Servizi Sociali, che anziché essere la principale strategia per la riuscita sinergica della gestione delle misure di lotta alla povertà, ne diventano ulteriore motivo di impasse. Con la legge che ha istituito l'ADI, sono state assegnate maggiori responsabilità agli enti territoriali e ai Servizi sociali nell'implementazione di tali *policies*, ma la dis-organizzazione ostacola il monitoraggio efficace dei percorsi di attivazione e inclusione, con conseguente difficoltà nell'attivare reti collaborative solide, inclusa la partecipazione del Terzo Settore, la cui centralità è formalmente riconosciuta nei processi di integrazione lavorativa (Peris Cancio *et al.*, 2022).

Una sotto-contraddizione presente, inoltre, è la tensione emersa nella relazione tra i Servizi sociali e i beneficiari. I Servizi, chiamati a promuovere l'*empowerment* e l'autodeterminazione, sono al contempo incaricati di monitorare l'adesione dei beneficiari ai percorsi previsti, secondo logiche di condizionalità che richiamano dispositivi di controllo e disciplina, riconducibili a una logica del "sorvegliare e punire", valutando, di fatto, i poveri se meritevoli di assistenza o

immeritevoli. Questa categorizzazione, influenzata dalla stessa configurazione delle misure di contrasto alla povertà, rafforza la dimensione regolativa delle politiche assistenziali (Piven e Cloward, 1971).

La complessità dell'area della povertà, che trascende la sola dimensione economica per includere fattori strutturali, relazionali e culturali, impone l'adozione di approcci multidimensionali e partecipativi, capaci di coniugare diritti sociali e dignità individuale in un quadro istituzionale fondato su corresponsabilità e giustizia sociale.

Il welfare delle contraddizioni riflette le tensioni e le incoerenze che attraversano le strutture sociali moderne, conflitti che riguardano le misure di contrasto al reddito fondate sul *do ut des*, tensioni tra individualismo (e solitudine) e la precarietà, costruendo l'ossimorica formula della “solidarietà calcolata”.

Ri-umanizzazione del policy maker: responsabilità morali

Oltre ad una vera e propria redistribuzione delle risorse economiche e umane, riflettere sull'approccio de-umanizzato e de-emotivizzato del policy maker e del suo apparato amministrativo (Fitzi, 2011), può essere significativo per il ridimensionamento di *policies*, pratiche e strumenti caratterizzati da elementi discriminanti e moralizzanti.

Il concetto di policy maker ri-umanizzato richiama una prospettiva critica e riflessiva sul ruolo degli attori che elaborano le politiche pubbliche e sulla necessità di superare approcci tecnocratici o iper-burocratici, per restituire centralità a valori come l'empatia, l'etica della responsabilità, la conoscenza situata e la partecipazione. Lo Stato ha progressivamente abdicato alla propria responsabilità morale nei confronti dei cittadini, venendo meno al compito di promuovere la capacitazione all'aspirazione e di sostenere attivamente i percorsi di emancipazione dalle condizioni di disagio e deprivazione (Appandurai, 2014). Il capitalismo ha dato origine ad una alienazione emotiva (Mészáros, 1970): l'individuo e, inevitabilmente, l'apparato Statale, si aliena dalla sua umanità, prediligendo un uso della razionalità che si concentra sul valore di scambio e sulla produttività (Marx, 1867). Le disuguaglianze generate da chi detiene il potere provocano distanza morale, emotiva, culturale e sociale, che causano conflitti e contraddizioni.

L'evoluzione della burocrazia moderna ha portato alla crescita di una razionalità formale e impersonale, che tende a escludere valori etici o affettivi, che ha esasperato la spersonalizzazione dello Stato, già iniziato con la rivoluzione industriale (Weber, 1922). Lo Stato moderno, come "macchina amministrativa", privilegia l'efficienza e il calcolo, riducendo gli spazi di umanità nell'agire pubblico. I sistemi di potere e denaro hanno colonizzato il "mondo della vita", tendendo a trattare i cittadini come oggetti di *policy*, a de-personalizzarli, anziché considerarli soggetti dialogici (Habermas, 1981).

Il policy maker opera in base a indicatori astratti, secondo logiche di efficienza e prestazione, ignorando l'esperienza dei cittadini, in particolare quelli più fragili. È un approccio di *policy design* basato su "target" e "risultati", anziché fondato su relazioni, processi e contesti. Il policy maker è tradizionalmente concepito come un attore razionale, guidato da criteri di apparente neutralità²: questo modello tecnocratico e dominante nella modernizzazione amministrativa e nelle teorie del *new public management*, tende a disincarnare le politiche pubbliche dalla complessità sociale e relazionale dei contesti in cui esse agiscono. Ma anche la povertà è una forma di relazione (Simmel, 1908), per questo motivo fronteggiarla con strumenti relazionali può contribuire all'integrazione completa dei Servizi e degli interventi utili.

Può un Governo essere capace di riflessione etica e responsabilità sociale (Tronto, 1993; Nussbaum, 2011), attenzione ai bisogni situati e relazionali della cittadinanza in quanto persone (Donati, 2011), capacità dialogica e deliberativa (Fischer, 2003; Schön e Rein, 1995) e apertura a processi partecipativi e co-produttivi (Bifulco, 2016)?

Il policy maker ri-umanizzato è un agente relazionale immerso in un campo sociale (Meischener, 2007; Bourdieu, 2010), che agisce in un equilibrio tra vincoli istituzionali e valori personali, tra sapere tecnico e conoscenza vissuta. Un nuovo

² Per Weber non esiste azione politica neutrale, essa comporta inevitabilmente scelte di valore. Il contesto storico, culturale ed economico influenzano le decisioni e le agende pubbliche ed ogni pretesa di neutralità maschera il consolidamento di assetti di potere esistenti, favorendo determinati gruppi sociali a scapito di altri. In ambito delle politiche pubbliche, la "neutralità" può tradursi in una tecnicizzazione delle decisioni, che, pur apparendo oggettive, incorporano visioni normative implicite, come le misure di sostegno al reddito, presentati come strumenti universali, che spesso riflettono e riproducono le gerarchie sociali preesistenti (Esping-Andersen, 1990).

approccio alla gestione pubblica, che restituisce umanità e responsabilità a chi prende decisioni politiche, avviando processi dialogici, umani ed etici che prevalgono sulla tecnocrazia, in un approccio relazionale basato su un sistema di interdipendenze, può concretizzarsi in buone prassi per la lotta alla povertà.

L'approccio partecipativo e il riconoscimento delle soggettività implicano una ridefinizione del potere decisionale, in chiave di corresponsabilità e cura. Il processo di ri-umanizzazione si manifesta anche nella capacità dei policy maker di confrontarsi con la sofferenza sociale senza ricorrere alla sua neutralizzazione burocratica (Dubois, 2010), ma anzi riconoscendola e affrontandola con empatia, senso critico e giustizia.

L'etica per la cura del *contradictionary welfare*: pratiche per un welfare relazionale

La relazione tra policy maker e welfare è di natura strutturale e dinamica: i *policy maker* sono gli attori centrali nella definizione, progettazione, implementazione e valutazione delle politiche di welfare; quest'ultimo è il risultato di interazioni tra policy maker, operatori, cittadini, *stakeholder* locali e nazionali. È un sistema in continuo mutamento, dove si esercitano poteri, si costruiscono significati, si negoziano scelte (Fisher, 2003).

È possibile una metamorfosi del paradigma della tecnocrazia in *care-crazia*? In un'epoca segnata da razionalizzazione tecnica, crisi del welfare e crescente disaffiliazione sociale (Castel, 1995), il richiamo a un'etica della cura e alla ri-umanizzazione dell'azione pubblica rappresenta una sfida interessante. Politiche pubbliche sempre più distanti dai vissuti delle persone rischiano di ridurre i cittadini a utenti e numeri, mentre emergono nuove vulnerabilità che chiedono relazioni di prossimità, ascolto e co-costruzione. La questione centrale è dunque: come costruire un policy making capace di prendersi cura?

Proporre un'etica per la cura – e del prendersi cura – al policy maker significa realizzare un welfare generativo e relazionale (Tronto, 1993; Folgheraiter e Ranieri 2023), che non è un insieme di principi astratti, bensì di strategie e pratiche che nell'ambito della progettazione delle misure di contrasto alla povertà, incrementerebbe il benessere. Il policy maker è l'agente che traduce bisogni sociali

in risposte istituzionali, attraverso il welfare, e il welfare è lo spazio entro cui e attraverso cui il policy maker agisce, in dialogo con vincoli e possibilità.

Il paradigma alternativo alla razionalità neoliberale, l'*ethics of care*, pone al centro degli interventi da attuare la relazione e l'interdipendenza tra le persone, con un approccio "sensibile" verso i bisogni degli altri (Tronto, 1993). Include tra le caratteristiche e gli obiettivi del policy maker l'attenzione, l'empatia e la responsabilità relazionale nelle decisioni politiche, muovendosi su tre livelli: sapere scientifico, interessi sociali e responsabilità etica. La morale politica – anche la politica ha una morale – non si fonda solo su giustizia e regole, ma anche su responsabilità, empatia e relazioni (Gilligan, 1982).

Il modello elaborato da Tronto (2013) è articolato in quattro fasi: prestare attenzione (*caring about*), assumersi la responsabilità (*taking care of*), prendersi cura concretamente (*care-giving*), ricevere la cura e valutarne la qualità (*care-receiving*). Questo processo deve partire da una ri-umanizzazione dello Stato, intesa come presa di coscienza che la cura è un atto politico e sociale, non solo privato, che investe il modo in cui si organizzano i servizi, le relazioni istituzionali e il lavoro sociale. Superare il modello *top-down* del welfare significa "costruire insieme" la cura, e non erogarla (rischiando di accrescere paternalismo e assistenzialismo). La ri-umanizzazione del policy maker e del welfare richiede una vera e propria conversione culturale: dalla logica dell'erogazione alla logica della relazione.

L'etica della cura non è una modalità "gentile" di fare politiche, ma una necessità democratica, soprattutto se le disuguaglianze, l'isolamento e la frammentazione sociale mettono in crisi la coesione³. In ambito nazionale e locale,

³ Anche il paradigma di pensiero a favore della ri-umanizzazione dello Stato non è esente da rischi e non è definibile "perfetto". Le critiche avanzate sono il rischio di paternalismo, il principio di neutralità come illusione e il pericolo dell'*emotional turn*. Il rischio di paternalismo consiste in un'eccessiva "umanizzazione" delle politiche pubbliche, che può degenerare in paternalismo, restringendo la libertà individuale attraverso decisioni calate dall'alto in nome del "bene comune" (Hayek, 1944). L'illusione di neutralità etica consiste nella semplificazione ingenua in cui i sostenitori della ri-umanizzazione restano intrappolati: i sistemi sociali sono complessi (Luhmann, 1990). Infine, per "*emotional turn*" nella politica, Bauman (2011) fa riferimento al rischio di sostituire la razionalità pubblica con dinamiche populiste e identitarie, strumentalizzando le emozioni per fini di consenso. Il compromesso sembra essere la terza via più auspicabile: trovare un equilibrio (e mantenerlo) tra *governance* razionale e attenzione umana, tra istituzioni e partecipazione, tra tecnica e cura.

le politiche pubbliche possono essere orientate alla co-partecipazione e alla co-produzione dei servizi, coinvolgendo direttamente la cittadinanza e il Terzo Settore, ad esempio attivando spazi di deliberazione pubblica, *policy labs*, *Family Group Conference* e *world café* e ascoltando le esigenze reali delle persone.

Investire sulla formazione, non solo della cittadinanza, bensì dei decisori politici, come l'introduzione nei percorsi formativi pubblici dell'educazione all'empatia, della comunicazione etica e della giustizia sociale significherebbe intervenire non sul risultato, bensì sul processo, permettendo effetti a lungo termine (Tronto, 2013; Tomei, 2006). Infine, investire nella ricerca qualitativa, considerando indicatori qualitativi e valutazione narrativa (*index* di processo e relazionali nella valutazione del welfare), come i diari di bordo e le storie di vita, renderebbero visibile al policy maker ciò che non è misurabile in modo standard, soggettivizzando il cittadino, spesso reso “un numero” perché misurato con i numeri (Hendren *et al.*, 2023). Momenti di restituzione alla comunità sono importanti per mantenere attivo il ciclo della riflessività, della consapevolezza, dell'umanità.

Conclusioni

Se le strategie politico-sociali per affrontare la “questione sociale” di Robert Castel si muovono lungo i due assi principali della prevenzione della disaffiliazione sociale e del reinserimento delle persone escluse e vulnerabili nella cittadinanza attiva, a trent'anni dalla sua teorizzazione, va considerato anche il principio della cura.

Petrillo, nella premessa dell'edizione italiana dell'opera di Castel, scrive cosa abbiano in comune giovani, anziani, lavoratori, madri, studentesse: diritti esigibili, non vulnerabilità; cura l'uno dell'altro, policy maker incluso, non esclusione e solitudine. È necessario un modello di società che superi l'individualismo competitivo e ricostruisca legami di solidarietà.

Le misure di contrasto alla povertà attuali sono imperfette, limitate e limitanti e rispecchiano la struttura del welfare, che a sua volta è manifestazione dell'approccio del policy maker. In un sistema di interdipendenze come la società moderna, “il povero” è una persona che può manifestare i suoi bisogni e avanzare

le sue proposte, ma necessita di spazi ed ascolto, non solo nei circoscritti ambiti locali, ma a livello istituzionale, un livello che ha bisogno di cura; la cura è una pratica politica: è la base di un buon governo, che può ridimensionare quelle contraddizioni strutturali che alimentano e acuiscono i conflitti. Una formazione e un orientamento all'*ethics of care* del decisore politico potrebbero rispondere alla domanda:

«Cosa pensano gli uni degli altri? Soprattutto, cosa li tiene – o li terrà ancora – insieme? Cosa ci tiene – o ci terrà – ancora insieme?».

Pratiche co-costruite e co-partecipate sono possibili e altrettanto efficienti ed efficaci, è necessario però un cambiamento radicale dell'approccio del policy maker e una riconfigurazione delle misure con cui si contrasta la povertà, considerando i risultati delle ricerche e dei contributi scientifici quali-quantitativi fino ad ora prodotti: la disomogeneità territoriale, un mercato del lavoro da ricalibrare, la ridefinizione del ruolo dei Servizi sociali nel coordinamento delle misure, l'inefficacia della condizionalità e la natura strutturale del fenomeno della povertà.

Bibliografia

- Appadurai A. (2014). *Il futuro come fatto culturale. Saggi sulla condizione globale*, Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Barbieri P., Cutuli G. e Sherer S. (2018). Caratteristiche, dinamiche e persistenza dell'in-work poverty in Italia, *LIW Working Paper Series*, 1/2018.
- Bauman Z. (2011)[2000]. *Modernità liquida*, Bari: Laterza & Figli S.P.A.
- Bifulco L. (2016). *Social Policies and Public Action*, Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315609577>.
- Biolcati-Rinaldi F. e Giampaglia G. (2011), Dinamiche della povertà, persistenze e corsi di vita, *Quaderni di Sociologia*, 56/2011, pp. 151-159. <https://doi.org/10.4000/qds.631>.
- Bonifati G. (2021). Istituzioni, bisogni e direzioni del cambiamento, *Economia & lavoro*, 56 (3), pp. 99-120.
- Bourdieu P. (2010). *Sul concetto di campo in sociologia*, Roma: Armando Editore.

- Busilacchi G., Gallo G. e Luppi M., (2021). Qualcosa è cambiato? I limiti nella implementazione del Reddito di cittadinanza e il vincolo della path dependency, *Politiche Sociali*, 3/2021, pp. 553-578.
- Busso S., Gori C. e Mazzuca L. (2023). Il patto e la condizionalità. Significati, rappresentazioni e pratiche, (a cura di) Gori C., *Il reddito minimo in azione. Territori, servizi, attori*, Roma: Carocci editore, pp. 126-141.
- Busso S., Meo A. e Morlicchio E. (2018), Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazione e forme di regolazione dei poveri nelle misure di sostegno al reddito, *SINAPPSI*, n. 3, pp. 69-83.
- Busso S. e Graziano E. (2022), *Guardare oltre le policies. Un contributo al dibattito sulla povertà*, in Soss J., Fording R. C. e Shram S. F. (2022)[2011], *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo*, pp. 9-34.
- Busso S., Cambiano A., Frangioni T., Graziano E., Guazzo C., Leonardi D. e Meo A., (2024). *Contro la condizionalità. Riaffermare la cittadinanza dei diritti*, Milano: Meltemi editore.
- Cancio L. F. P., Salvati A. e Tarsia T. (2022). Ruolo promozionale dei servizi sociali e retorica dell’attivazione nel contrasto alla povertà, *Autonomie locali e servizi sociali*, 2/2022, pp. 367-382.
- Castel R. (2019)[1995]. *La metamorfosi della questione sociale. Una cronaca del salariato*, Milano-Udine: Mimesis Edizioni.
- Id. (2011). *La sicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?* Torino: Piccola Biblioteca Einaudi.
- Ciccarelli R. (2021). WORKFARE. Cartografia delle idee sulla trasformazione delle politiche attive del lavoro nello stato sociale neoliberale, *Cartografie sociali. Rivista semestrale di sociologia e scienze umane*, 12 (2021), pp. 67-90.
- Dahrendorf R. (1959). *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford University Press.
- Dubois V. (2018). *Il burocrate e il povero. Amministrare la miseria*, Udine: Mimesis Edizioni.
- Esping-Andersen G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton Univ Pr.

- Fischer F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/019924264X.001.0001>
- Folgheraiter F. (2006). *La cura delle reti: nel welfare delle relazioni (oltre i piani di zona)*, Trento: Edizioni Erickson.
- Folgheraiter F. e Ranieri M. L. (2023), The relational foundation of Social Work, *Relational Social Work*, 7 (2), pp. 2-21, doi: 10.14605/RSW722301.
- Fitzi G. (2011). Agire affettivo, carisma e ascesi intramondana. Il contributo weberiano alla sociologia delle emozioni, *Società, mutamento, politica*, 12 (24), pp. 35-44.
- Geremek B. (1988). *La stirpe di Caino*, Milano: Il Saggiatore.
- Gillian C. (1991)[1982]. *Con voce di donna. Etica e formazione della personalità*, Milano: Feltrinelli.
- Granaglia E. (2008). A difesa della meritocrazia? Concezioni alternative del ruolo del merito all'interno di una teoria della giustizia, *La rivista delle politiche sociali*, 2, pp. 145-170.
- Graziano E. (2023). *Essere beneficiari meritevoli, essere cittadini sconfitti. La costruzione sociale del merito nelle misure di sostegno al reddito all'incrocio tra norme, pratiche e attori sociali*, tesi di dottorato di ricerca, Università degli Studi di Firenze. <https://flore.unifi.it/handle/2158/1371813>.
- Habermas J. (1975). *Legitimation Crisis*, Beacon Press.
- Id. (2022) [1981]. *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna: Il Mulino.
- Harvey D. (2010). *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, New York: Oxford University Press.
- Hayek F. A. (2001) [1944]. *The Road to Serfdom*, Psychology Press.
- Hendren K., Newcomer K., Pandey S.K., Smith M. e Sumner N. (2023). How qualitative research methods can be leveraged to strengthen mixed methods research in public policy and public administration?, *Public Administration Review*, 83 (3), pp. 468-485.
- Luhmann N. (1990). *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale*, Bologna: Il Mulino.

- Kazepov Y. (2010). *Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe* Social Assistance, Activation and Care for Older People, Routledge.
- Marx K. (2024)[1867]. *Il Capitale*, Torino: Einaudi Editore.
- Mattei C. E. (2023). *L'economia è politica: Tutto quello che non vediamo dell'economia e che nessuno racconta*, Milano: Fuoriscena.
- Meichsner S. (2007). El campo político en la perspectiva teórica de Bourdieu, *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales*, 2 (3), pp. 1-22.
- Mészáros I. (1970). *Marx's Theory of Alienation*, Londra: Merlin Press.
- Nussbaum M. C. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Harvard University Press.
- Paugam P., (2013). *Le forme elementari della povertà*, Bologna: Il Mulino.
- Piven F. F. e Cloward R. (1971). *Regulating the Poor: The functions of public welfare*, New York: Vintage.
- Quarto V. (2025). *I Servizi sociali e le misure di contrasto alla povertà: rappresentazioni, aspettative e vincoli organizzativi*, tesi di dottorato di ricerca, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- Sabatinelli S. e Pavolini E. (2021). Le politiche familiari fra servizi all'infanzia e conciliazione famiglia-lavoro ai tempi del Covid-19, *Social Policies*, 8 (2), pp. 305-326.
- Saraceno C. (2015). *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano: Feltrinelli.
- Ead. (2021). *Il welfare. Tra vecchie e nuove disuguaglianze*, Bologna: Il Mulino.
- Schön D. A. e Rein M. (1995). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books.
- Sen A., (1999). *Development as Freedom* New York: Knopf.
- Simmel G. (2015)[1908]. *Il Povero*, (a cura di) Rossi E., Milano-Udine: Mimesis edizioni.
- Soss J., Fording R. C. e Shram S. F. (2022)[2011]. *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo*, (a cura di) Busso S. e Graziano E., con saggio inedito degli autori e postfazione di Meo A., Milano-Udine: Mimesis edizioni.

- Tomei G. (2016). *Valutare gli outcome dei programmi complessi*, Milano: FrancoAngeli.
- Tronto J. C. (2022)[1993]. *Moral Boundaries. A Political Argument for an Ethic of Care*, Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003070672>
- Id. (2013), *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*, NYU Press.
- Young M. (2014)[1958], *L'avvento della meritocrazia*, Roma: Edizioni di Comunità.
- Wacquant L. (2001). The advent of the penal state is not a destiny, *Social Justice*, 28 (3) (85), pp. 81-87.
- Weber, M. (2005)[1922]. *Economia e società*, Milano: Edizioni di Comunità.