

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO - BICOCCA  
Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale  
Corso di Laurea Magistrale in  
Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali



PROSSIMITÀ, SELF HELP, AGENCY.  
ANALISI DI PRATICHE DEL PROGRAMMA QUBÌ  
ATTRAVERSO IL CAPABILITY APPROACH

Relatore: Prof. Emanuele Maria Polizzi  
Correlatrice: Prof.ssa Lavinia Bifulco

Relazione finale di  
Sara Fantin  
Matr. Nr. 758686

Anno Accademico 2021-2022



# Indice

<b>Introduzione</b> .....	5
<b>PARTE PRIMA - Capability Approach</b>	
<b>Capitolo 1 Individuo e sociale</b> .....	7
1.1 <b>Libertà sostanziale</b> .....	8
1.1.1 Libertà e well-being: funzionamenti e/o capabilities e differenza tra mezzi e fini ...	10
1.1.2 Libertà e agency: obiettivi oltre il well-being e libertà di agire .....	18
1.1.3 Diversità umana e fattori di conversione (preferenze adattive) .....	22
1.1.4 Libertà come sviluppo: libertà strumentali e connessioni empiriche .....	25
1.2 <b>Sviluppi in letteratura</b> .....	29
1.2.1 Problematizzare la scelta individuale: preferenze, libertà di scelta e process freedom	29
1.2.2 Agency diretta e indiretta .....	37
1.2.3 Approfondimenti della dimensione sociale delle capacità .....	40
<b>Capitolo 2 Democrazia e giustizia</b> .....	47
2.1 <b>La costruzione della base informativa del giudizio in materia di giustizia</b> .....	48
2.1.1 Partecipazione al dibattito sui valori: capacità di aspirare e capacità di voice .....	50
2.2 <b>Istituzioni capacitanti</b> .....	54
2.2.1 Esseri umani e cittadini come receivers, doers, judges .....	57
2.3 <b>Povertà come incapacitazione</b> .....	60
<b>PARTE SECONDA - Welfare e povertà nel contesto</b>	
<b>Capitolo 3 Povertà: fenomeno e politiche di contrasto</b> .....	67
3.1 <b>Coordinate della territorializzazione del welfare nel contesto italiano</b> .....	67
3.1.1 Servizio sociale di comunità .....	71
3.1.2 Ruolo del Terzo Settore .....	77
3.2 <b>Il fenomeno della povertà nel contesto italiano</b> .....	82
3.3 <b>Le politiche di contrasto alla povertà nel contesto italiano</b> .....	90
3.3.1 Reddito di Cittadinanza e sperimentazioni propedeutiche .....	94
3.3.2 Misure in pandemia .....	99
3.4 <b>Povertà urbana e politiche sociali della Città di Milano</b> .....	102

## **PARTE TERZA – Ricerca**

<b>Capitolo 4 Analisi di pratiche del programma QuBi</b> .....	108
4.1 <b>Il programma QuBi</b> .....	108
4.2 <b>Disegno della ricerca e ricerca empirica</b> .....	114
4.2.1 Guida all'analisi .....	117
4.3 <b>Assistente sociale di comunità</b> .....	120
4.4 <b>Progetto: QuBi Villapizzone</b> .....	126
4.4.1 Contesto .....	126
4.4.2 Povertà .....	129
4.4.3 Pratiche in evidenza: hotspot e prossimità .....	133
4.4.4 Concetto catalizzatore: fattori di conversione .....	137
4.4.5 Concetti catalizzatori: well-being e agency .....	140
4.4.6 Il punto di vista dei genitori .....	148
4.5 <b>Progetto: QuBi Umbria Molise</b> .....	149
4.5.1 Contesto .....	149
4.5.2 Povertà .....	152
4.5.3 Pratiche in evidenza: équipe di contatto, sportello digitale, corso di sartoria .....	158
4.5.4 Concetto catalizzatore: fattori di conversione .....	162
4.5.5 Concetti catalizzatori: well-being e agency .....	165
4.5.6 Il punto di vista dei genitori .....	174
4.6 <b>Progetto: QuBi Lodi Corvetto</b> .....	175
4.6.1 Contesto .....	175
4.6.2 Povertà .....	178
4.6.3 Pratiche in evidenza: Gruppo Super Mamme .....	181
4.6.4 Concetto catalizzatore: fattori di conversione .....	185
4.6.5 Concetti catalizzatori: well-being e agency .....	187
4.6.6 Il punto di vista dei genitori .....	194
4.7 <b>Da beneficiario ad attore, cambiamenti e impatti</b> .....	195
<b>Conclusioni</b> .....	204
<b>Appendice</b> .....	215
<b>Riferimenti bibliografici, sitografia, riferimenti normativi</b> .....	218
<b>Ringraziamenti</b> .....	226



## Introduzione

Il lavoro intende sperimentare un'applicazione del capability approach al tema della povertà attraverso l'analisi di pratiche sviluppate nel programma "QuBi. La ricetta contro la povertà infantile", nella città di Milano.

Da un punto di vista teorico, è mosso da un desiderio di conoscenza del capability approach, di cui si è appreso durante la formazione universitaria; per quanto riguarda la conoscenza del contesto, risponde al bisogno di approfondire il problema della povertà e le relative politiche di contrasto, nello scenario di localizzazione del welfare. La scelta dell'oggetto della ricerca empirica si deve alla rilevanza del programma QuBi rispetto alla materia della povertà nonché alla specificità dell'approccio sperimentato dal programma, in relazione a processi di territorializzazione delle politiche sociali anche su scala cittadina.

Per delineare il campo della ricerca empirica abbiamo identificato tre progetti del programma - QuBi Villapizzone, QuBi Umbria Molise, QuBi Lodi Corvetto - al cui interno abbiamo individuato singole pratiche che abbiamo analizzato più in profondità. Per scelta e limite della ricerca, si tratta di pratiche che hanno coinvolto i genitori dei minori. La metodologia della ricerca è qualitativa e si basa sullo strumento dell'intervista qualitativa semi-strutturata rivolta a osservatori privilegiati; a questa rilevazione è stata affiancata una lettura del punto di vista dei genitori, per come raccolto dagli operatori nella valutazione finale del programma. L'impianto analitico esplora le pratiche a partire dai due interrogativi della ricerca: qual è - a fronte della partecipazione a QuBi - il rapporto tra l'aumento delle possibilità di scelta di cui i genitori dispongono e l'aumento della loro capacità di agire? Come la dimensione sociale può contribuire ad aumentare le opzioni e la capacità di agire dei genitori?

L'elaborato è strutturato in tre parti. La prima parte (capitoli 1 e 2) delinea un quadro teorico di riferimento presentando alcuni concetti fondamentali del capability approach. La seconda parte (capitolo 3) presenta le politiche di contrasto alla povertà, su scala nazionale e locale, contestualizzandole nel processo di localizzazione del welfare italiano. La terza parte (capitolo 4) è dedicata alla ricerca empirica.

In particolare, il primo capitolo articolerà una lettura del capability approach lungo un ideale continuum tra individuo e sociale. Muovendo dal riferimento ad Amartya Sen, introdurremo concetti centrali quali: la libertà sostanziale individuale, il well-being, le capabilities e i funzionamenti, la agency, i fattori di conversione e le libertà strumentali. Con il contributo di studiosi che problematizzano e integrano la teorizzazione di Sen, ci soffermeremo quindi su:

libertà di scelta e aspetto di processo della libertà, agency diretta e indiretta, capabilities di gruppo e collective capabilities, fino a un punto di vista su struttura e relazioni sociali al confine della prospettiva del capability approach.

Il secondo capitolo esplorerà il capability approach lungo un ideale continuum tra i due temi della democrazia e della giustizia. Riferendoci a studiosi che hanno sviluppato una riflessione a partire da alcuni concetti di Sen, tratteremo di: costruzione della base informativa del giudizio in materia di giustizia, capacità di aspirare, istituzioni capacitanti, individui come receiver, doer, judge nell'ambito delle politiche sociali. Il capitolo si chiuderà con un approfondimento della povertà come "incapacitazione" e dell'esclusione sociale secondo Sen.

Il terzo capitolo interesserà i due ambiti della localizzazione del welfare e della povertà nel contesto italiano. Rispetto al primo, ci riferiremo a concetti come rescaling, sussidiarietà, governance, organizzazione-rete, integrazione; declineremo il servizio sociale di comunità, rileggendolo in chiave di capability approach e richiamando alcune indicazioni della legge 328/2000; ripercorreremo le fasi storiche più recenti del terzo settore italiano ed evidenzieremo alcune direzioni di trasformazione nelle funzioni interpretate. Sul secondo fronte, introdurremo elementi relativi alla definizione, misurazione e rappresentazione della povertà; restituiremo una fotografia del fenomeno, con particolare considerazione per lo spartiacque della crisi successiva al 2008 e per alcuni dati di attualità; inquadreremo e passeremo in rassegna le misure di contrasto alla povertà, soffermandoci sulle più recenti, nell'ambito delle politiche socioassistenziali. Il capitolo terminerà con un affondo sul contesto milanese

Il quarto capitolo sarà dedicato alla ricerca. Introdurremo dapprima il programma QuBi, illustreremo il disegno della ricerca e passeremo quindi all'analisi dei contenuti raccolti sul campo. Articoleremo la restituzione dei risultati della ricerca nelle tre seguenti parti: una presentazione del ruolo delle assistenti sociali di comunità; una lettura di ciascuno dei tre progetti, che per ognuno di essi alternerà descrizioni e approfondimenti analitici, secondo una logica che conduce dal piano progettuale alla prospettiva individuale attraverso l'utilizzo di concetti analitici propri del quadro teorico di riferimento (povertà come incapacitazione, libertà strumentali, fattori di conversione, well-being e agency); una messa a fuoco trasversale di fattori significativi rispetto agli interrogativi di ricerca e una fotografia di alcuni impatti progettuali.

## PARTE PRIMA - Capability Approach

### Capitolo 1 Individuo e sociale

Il Capability Approach può essere definito come un “approccio” o un “framework” (Robeyns 2017, 22) la cui origine si deve al pensiero di Amartya Sen, economista e filosofo nato nel 1933 in India nello Stato del Bengala Occidentale. La letteratura riferita al Capability Approach è abbondante e composita, a opera sia dell’autore sia di studiosi di diverse discipline (Robeyns 2017), tuttavia la questione dello statuto e dei fondamenti del Capability Approach non è piana, anche a motivo di tale estensione.

Per restituire l’ampiezza della materia e, al contempo, per iniziare a delinearla, possiamo adottare la distinzione tra “approccio” e “teoria” proposta da Robeyns (2017). In questa prospettiva, da un lato il Capability Approach può essere inteso come un “approccio” aperto, “open-ended” (Robeyns 2017, 24) e un “flexible and multipurpose framework” (ibidem). Tale accezione si può applicare allo stesso pensiero di Sen, in particolare alla formulazione apparentemente incompiuta di alcuni aspetti. Dall’altro lato, l’accezione di “teoria” consente di rendere conto della molteplicità di articolazioni e applicazioni del Capability Approach che sono state implementate. Sebbene queste possano più o meno discostarsi dal nucleo concettuale originario, esse presentano una maggiore specificazione. Lo stesso Sen ha sviluppato alcune “teorie”, o alcune analisi specifiche, a partire dal proprio impianto teorico e metodologico generale<sup>1</sup>.

In altre parole, potremmo dire che la distinzione “approccio” - “teoria” non si presenta come una contraddizione da cui discenda un out-out: non si tratta di chiedersi se il Capability Approach sia un approccio o una teoria. Piuttosto, sembra possibile tenere come valide entrambe le accezioni, avendo presenti sia il permanere di alcuni riferimenti concettuali centrali sia gli scopi che di volta in volta si perseguono, negli ambiti della ricerca e del sapere in cui l’approccio è adottato. Da questo punto di vista, “the capability approach cannot, by its very nature, answer all the questions that should instead be put to particular capability theories” (Robeyns 2017, 30)<sup>2</sup>. E d’altra parte, è

---

<sup>1</sup> “As Mozaffar Qizilbash (2012) rightly points out, Sen has written on the Capability Approach in general and he has developed particular capability applications, critiques, and theories” (Robeyns 2017, 171-172).

<sup>2</sup> Il contesto da cui è tratta la citazione di Robeyns è quello della proposta di una visione modulare che mira a fondare le possibili applicazioni teoriche dell’approccio in coerenza con la matrice originaria.

in virtù della propria apertura che il Capability Approach può essere approfondito e integrato con principi e sfide appartenenti ad altre discipline e pratiche scientifiche<sup>3</sup>.

L’“incompletezza” dell’impianto è rivendicata dallo stesso Sen, per esempio quando avverte che “[t]anto il well-being quanto la disuguaglianza sono concetti ampi e in parte oscuri” (Sen 1994, 75) e afferma che “[è] importante non concepire l’uso dell’approccio delle capacità come un esercizio tipo «o tutto o niente»” (Sen 1994, 74). Si tratta di osservazioni attinenti alla concettualizzazione o di ordine metodologico con cui Sen mette in guardia da un “pericolo di iperprecisione” (ibidem). Tali proprietà del pensiero di Sen sono coerenti con la visione dell’essere umano che l’autore propone e sono congruenti con il suo intento di fornire un metodo di misurazione e valutazione del benessere degli individui che risulti più efficace nell’intercettarne la diversità di quanto non lo siano quelli in uso (Sen 1994, 69). In questa operazione Sen discute il carattere assoluto assunto da alcuni principi propri di concezioni economiche e filosofiche consolidate: non ne misconosce la validità, a condizione di relativizzarla e di non ridurre a quei principi la metrica di cui si dispone nel formulare giudizi sulla realtà sociale.

### 1.1 *Libertà sostanziale*

Il fulcro del Capability Approach secondo Sen è il concetto di libertà e in specifico di “libertà sostanziale”, intesa come libertà “di scegliersi una vita cui (a ragion veduta) si dia valore” (Sen 2000a, 78). È questo un “claim” (Robeyns 2017, 7) che sintetizza nella sua densità una materia non semplice. In un primo approccio, partendo dalla centralità del concetto di “libertà”, è possibile riferirsi a due concezioni con cui Sen si confronta: la dualità di “libertà negativa” e di “libertà positiva” teorizzata da I. Berlin e il “libertarismo” (Sen 2000a, 60).

Vediamo, innanzitutto, che la libertà per Sen non si risolve in nessuna delle due opzioni presentate da Berlin. La questione non è immediata ed è opportuno soffermarsi perché sembra rilevante per addentrarsi nel contenuto non solo analitico ma anche “normativo” del concetto di libertà. Allo scopo riportiamo alcune citazioni in cui Sen sviluppa la propria interpretazione della distinzione originaria di Berlin. Sen propone un’accezione di libertà positiva secondo cui essa riguarda “ciò che, tenuto conto di tutto, una persona può o meno conseguire” (Sen 2007, 9). A proposito Robeyns riporta una formulazione più completa, anch’essa di Sen, in cui il significato

---

<sup>3</sup> “It is open-ended because the general Capability Approach can be developed in a range of different directions, with different purposes, and it is underspecified because additional specifications are needed before the Capability Approach can become effective for a particular purpose” (Robeyns 2017, 29).

della locuzione “tenuto conto di tutto” viene reso più esplicito: “taking everything into account (including external restraints as well as internal limitations)” (Robeyns 2017, 102)<sup>4</sup>. Il passaggio sembra suggerire che la libertà positiva, per come Sen la intende, sia comprensiva della libertà negativa (“external restraints”). D’altronde Sen evidenzia la cogenza della libertà negativa rispetto a quella positiva affermando che “una violazione della libertà negativa implica una violazione della libertà positiva, mentre non è vero il contrario” (Sen 2007, 10). Ai fini del nostro discorso, dunque, sembra significativo annotare come Sen non affermi in via esclusiva o preminente la libertà “di” azione o la libertà “da” limitazioni esterne. Pur condividendo la tesi secondo cui Sen “aderisce a una prospettiva che intende la libertà come [...] l’effettiva possibilità di fare e ottenere qualcosa (la libertà positiva)” (Bifulco 2015b, 27)<sup>5</sup>, sembra d’altronde opportuno richiamare come anche la libertà negativa possa essere oggetto dell’analisi. A proposito Sen afferma che “[u]na adeguata concezione della libertà dovrebbe essere sia positiva, sia negativa, poiché entrambe sono importanti (anche se per ragioni differenti)” (2007, 11). Egli inoltre illustra come vi siano interconnessioni reciproche e ricorsive tra i due tipi di libertà e sostiene che, in ragione di queste, “[l]’impegno sociale nei confronti della libertà individuale deve riguardare entrambe le libertà, positiva e negativa, insieme alle loro estese relazioni reciproche” (Sen 2007, 13). Il discorso in cui si inseriscono queste citazioni di Sen è teso nel complesso ad argomentare come vi sia un nesso stringente tra la libertà individuale e l’impegno a cui la società è chiamata al fine di produrla (Sen 2007)<sup>6</sup>. Posto che l’aspetto attinente alla dimensione sociale sarà sviluppato più avanti qui preme introdurre l’accezione seniana di libertà individuale evidenziando, al di fuori di ogni dualismo, la rilevanza di entrambi i tipi di libertà, quella di azione e quella da ostacoli esterni.

Un altro riferimento con cui Sen si confronta, prendendone le distanze, è il libertarismo. Nella misura in cui questo presta un’attenzione esclusiva agli aspetti formali della libertà e all’assenza di limitazioni su questo piano, esso può ignorare “gli effetti reali delle diverse procedure sulle libertà sostanziali realmente possedute dagli esseri umani” (Sen 2000a, 71). Per esempio, “[s]e si accetta l’uguaglianza dei diritti, allora si devono accettare anche [...] tutte le conseguenti disuguaglianze di reddito” (Sen 1994, 40) o il fatto che “chi non ha niente [...] può morire di fame perché i suoi «titoli», per quanto legittimi, non gli danno abbastanza da mangiare” (Sen 2000a,

---

<sup>4</sup> L’argomentazione di Robeyns (2017) mira a mettere in discussione la tesi dell’equazione tra libertà individuale di Sen e “libertà positiva”. Il nostro intento, come si esplicherà, è differente.

<sup>5</sup> Vedi anche Matutini (2013, 87).

<sup>6</sup> Si tratta della pubblicazione recente ne “La libertà individuale come impegno sociale” di contributi del 1990; in particolare riportiamo traccia dell’omonimo saggio, presentato in occasione del conferimento del Premio internazionale senatore Giovanni Agnelli, nel 1990, e pubblicato nel medesimo anno ne *La dimensione etica nelle società contemporanee*, di I. Berlin, A.K. Sen *et al.*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, TO (Sen 2007).

70). La prospettiva di “una teoria della priorità politica indipendente dalle conseguenze” (Sen 2000a, 71) appare a Sen quantomeno limitata, quando non “problematica” (Sen 2000a, 70). Si evidenzia inoltre come la libertà per Sen si caratterizzi come reale: “la *concreta opportunità*<sup>7</sup> che abbiamo di mettere in atto ciò che apprezziamo” (Sen 1994, 53), o anche, la libertà “di realizzare vite *reali*<sup>8</sup> cui si possa a ragion veduta dare valore” (Sen 2000a, 77). Con le parole di Alkire, la libertà per Sen “does not, therefore, include freedoms or opportunities that a person might hold theoretically or legally but that, in reality, lie well beyond their reach” (Alkire 2005, 121).

Per approfondire il contenuto positivo della libertà sostanziale è necessario, a questo punto, definire il “well-being”, essendo questo un concetto cui può essere riferita.

### 1.1.1 *Libertà e well-being: funzionamenti e/o capabilities e differenza tra mezzi e fini*

L’analisi teorica ed empirica di Sen si rivolge a diversi fenomeni sociali, in primis povertà, disuguaglianza, sviluppo. Questi vengono trattati sia su un piano micro, attinente ad aspetti di comparazione e distribuzione tra individui, nei e tra i gruppi, ecc., sia su un piano macro, nelle comparazioni tra Stati e relativi assetti sociali (Busilacchi 2009, Busilacchi 2011). Nel complesso, Sen approccia i diversi problemi con uno scopo “valutativo” (Sen 2000a, 25; 1994, 7) e “normativo” (Sen 2000a, 24; Busilacchi 2009, 68-69), attribuendo una rilevanza pratica alla propria teorizzazione, non ultimo ai fini delle scelte politiche che riguardano i problemi trattati (Sen 1994, 27)<sup>9</sup>. Stante l’ampiezza di questo spettro, un oggetto centrale dell’indagine è il well-being, o “star-bene” (Bifulco 2015b, 29), sia individuale che sociale.

#### *Funzionamenti e/o capabilities*

Come Sen, dunque, definisce il “well-being” e come propone di valutarlo? Una prima risposta si trova nella perimetrazione dello “spazio valutativo” mediante i concetti di capabilities e di funzionamenti: con “funzionamenti” si intendono gli stati di essere e di fare realizzati o acquisiti; con “capabilities” si intendono le “combinazioni alternative di funzionamenti” (Sen 2000a, 80) tra cui l’individuo può scegliere, o anche, gli stati di essere e di fare che può acquisire o realizzare. Poiché gli “stati di essere e di fare” in oggetto sono, appunto, “stati”, condizioni che riguardano l’“essere” dell’individuo, per Sen il “well-being di una persona può esser visto in termini di qualità (di «star bene», potremmo dire) dell’essere di quella persona” (Sen 1994, 63).

---

<sup>7</sup> Corsivo dell’autore. D’ora in poi, dove non indicato diversamente, i corsivi nelle citazioni saranno riportati per come presenti nei testi degli autori citati.

<sup>8</sup> Corsivo nostro.

<sup>9</sup> Secondo Busilacchi (2009, 69) si può parlare di “impostazione non neutra” dell’approccio nella valutazione delle politiche. Secondo Robeyns per la portata critica rispetto ad alcune posizioni “dominanti” il Capability Approach arriva a configurarsi come una “counter-theory” (Robeyns 2017, 16).

Sen però si spinge oltre e afferma che “[s]i può pensare che la vita consista di un insieme di «funzionamenti», composti di essere e di fare” (ibidem). Non solo: egli propone la tesi secondo cui “i funzionamenti siano *costitutivi* dell’essere di una persona, e [...] una valutazione del well-being debba prendere la forma di un giudizio su tali elementi costitutivi” (Sen 1994, 63-64). Questi ultimi passaggi presentano un contenuto aggiuntivo rispetto a quanto finora esposto perché sembrano indicare che la sostanza del well-being sia data dai funzionamenti, o per lo meno da alcuni di essi<sup>10</sup>. Più concretamente, alcuni esempi di funzionamenti “rilevanti” (Sen 1994, 63) aiutano a comprendere di che cosa si può trattare:

“possono variare dai più elementari, come essere ben nutrito, sottrarsi alla morbilità evitabile e dalla mortalità precoce, ecc., ad acquisizioni fra le più complesse e sofisticate, come l’aver rispetto di se stessi, essere in grado di prendere parte alla vita della comunità, e così via” (Sen 1994, 20).

La definizione di capabilities e di funzionamenti e, in specifico, il ruolo che i due concetti rivestono rispetto al well-being non sono però immediati. In particolare, il concetto di capabilities solleva alcuni interrogativi. A proposito, Sen afferma che

“[I]e capacità rispecchiano essenzialmente la libertà di acquisire importanti funzionamenti. Esse si concentrano immediatamente sulla libertà in sé [...] e identificano le concrete alternative che abbiamo. In tal senso, possono essere intese come una rappresentazione della libertà sostantiva. Nella misura in cui i funzionamenti costituiscono il well-being, le capacità rappresentano la libertà individuale di acquisire well-being” (Sen 1994, 76).

A prima vista, la citazione conferma la coincidenza di funzionamenti e well-being avanzata nei passaggi precedenti e sembra suggerire che le capabilities siano prossime al concetto di libertà - e di libertà sostanziale - più di quanto non lo siano a quello di well-being: se è vero che la “capacità di acquisire funzionamenti” (capability) costituisce la “libertà [...] di avere well-being” (Sen 1994, 64), l’accento deve andare sull’identità della capability con la libertà (di acquisire well-being) e non con il well-being. Tuttavia, nel prosieguo, Sen osserva come lo stesso well-being non sia “indipendente dal processo attraverso cui noi acquisiamo i vari funzionamenti e dalla parte giocata dalle nostre decisioni in quelle scelte” (Sen 1994, 76). Si delinea così la possibilità che le capabilities possano giocare un ruolo rispetto al well-being, con l’avvertenza esplicita, a questo punto, di considerare il well-being acquisito o realizzato.

---

<sup>10</sup> Quest’ultima precisazione allude a una parte cruciale del pensiero di Sen, ovvero la rilevanza dei valori. La si riconosce nella locuzione “cui (a ragion veduta) si dia valore”, presente nella definizione di libertà sostanziale sopra citata, nonché nelle questioni della neutralità/non neutralità di funzionamenti e capabilities e della selezione delle dimensioni valutative nello spazio valutativo (vedi Sen 1994, 70, 72; Busilacchi 2009, 72). Questi punti saranno affrontati nel prosieguo del discorso (1.1.2).

Si danno allora due casi: che la libertà di scelta - cui “il concetto di capacità è direttamente connesso” (Busilacchi 2009, 70) - sia considerata rilevante “in termini strumentali” o “in quanto tale” (Sen 1994, 66-67; Alkire 2005). Il primo caso configura la possibilità di effettuare una valutazione del well-being che assuma la coincidenza del valore dell’insieme delle capabilities con il valore della combinazione di funzionamenti prescelta (e acquisita/realizzata): se - come visto sopra - con “capabilities” si intendono le “combinazioni alternative di funzionamenti” tra cui l’individuo può scegliere (o che può acquisire/realizzare), la valutazione del well-being attraverso questo secondo elemento (funzionamenti) legittimerebbe un uso, per il medesimo fine valutativo, dell’insieme delle capabilities di cui esso è parte; non si tratterebbe di valutare il well-being attraverso le capabilities ma di contemplarne virtualmente la possibilità<sup>11</sup>. Il secondo caso considera, nella valutazione del well-being, la libertà di scelta in sé, dando valore a occasioni che non vengono colte e considerando lo stesso scegliere in sé come un funzionamento che ha valore (Sen 2000a):

“se consideriamo il poter scegliere come elemento del vivere, e «fare x» viene distinto dallo «scegliere di fare x e farlo», allora diviene essenziale tener conto dell’influenza della libertà, rispecchiata dall’insieme delle capacità, sull’acquisizione del well-being” (Sen 1994, 79).

Un esempio particolarmente efficace, presentato da Sen, dimostra la differenza che si dà includendo l’insieme delle capabilities - o “l’estensione della libertà di scelta in sé” (sen 1994, 66) - nella valutazione dei funzionamenti in materia di well-being: il funzionamento “digiunare” significa esperienze differenti, ai fini del well-being, se inteso come “soffrire la fame” o come “scegliere di soffrire la fame pur in presenza di altre opzioni” (Sen 1994, 79). In questo secondo caso la libertà di scelta entra come tale nel campo concettuale e valutativo del well-being acquisito e la base informativa offerta dall’insieme delle capabilities permette di arricchire il giudizio in merito.

Date queste opzioni, Sen osserva anche che la difficoltà operativa di rappresentare l’insieme delle capabilities, che “non è direttamente osservabile” (Sen 1994, 80), può indurre a scegliere di limitarsi ai soli funzionamenti e specifica che tale alternativa non è priva di validità, a condizione che vi sia consapevolezza in merito alle motivazioni e ai limiti che essa presenta (Sen 1994, 80-81). In definitiva, si evince che lo spazio più indicato per la valutazione del well-being risulta

---

<sup>11</sup> Operativamente, la valutazione dell’insieme delle capabilities coinciderebbe con la valutazione del funzionamento realizzato, essendo questo la migliore o una delle migliori opzioni a disposizione della scelta.



essere quello delle capabilities (Alkire 2005, 122), per quanto le difficoltà di misurazione possano condurre a optare per lo spazio dei funzionamenti, più facilmente osservabili<sup>12</sup>.

È, d'altronde, opportuno sottolineare come funzionamenti e capabilities condividano la medesima variabile focale<sup>13</sup>: la scelta di centrare la valutazione del well-being sullo “spazio delle componenti costitutive del vivere” comporta che non vi sia “alcuna differenza, *a riguardo dello spazio*, fra il porre l'attenzione sui funzionamenti o sulle capacità” (Sen 1994, 77).

Entrando più nel merito del rapporto tra capabilities e funzionamenti è possibile definire l'insieme delle capabilities (o capability set<sup>14</sup>) come la “capacità di funzionare” di un individuo (Sen 1994, 64 - Busilacchi 2009, 68, 70). Inoltre, se con “capacitazione di una persona” si intende “l'insieme delle combinazioni alternative di funzionamenti che essa è in grado di realizzare” (Sen 2000a, 79), vediamo che tale concetto richiama quello di “libertà sostanziale [...] di mettere in atto più stili di vita alternativi” (Sen 2000a, 79). È così, allora, che veniamo ricondotti alla domanda di partenza sulla libertà sostanziale.

Possiamo quindi tratteggiare una sintesi di quanto finora acquisito in materia di libertà e well-being. Se è vero che a proposito del well-being si può parlare in termini di well-being acquisito e di libertà di well-being<sup>15</sup>, i concetti di libertà e di funzionamento appaiono maggiormente integrati nel concetto unitario di capability (Alkire 2005). Questo - se inteso come insieme delle capabilities (capability set) - risulta assimilabile alla libertà sostanziale, che abbiamo posto all'origine e al centro del nostro ragionamento sul capability approach fino a ora. Possiamo intuire, inoltre, quanto il tema del rapporto tra benessere e libertà possa essere considerato come una questione centrale intorno a cui l'approccio delle capacità si articola.

#### *Multidimensionalità e differenza tra mezzi e fini*

È opportuno a questo punto illustrare quanto ciò che fino a qui è stato introdotto segni una differenza tra il Capability Approach e altri approcci teorici rispetto ai quali Sen si pone in un rapporto dialettico: nel provare a rispondere alla domanda circa la natura del well-being si tratta di esaminare cosa lo star-bene non è per Sen. Per procedere con un accenno a riferimenti che esulano dal Capability Approach, sembra preferibile sospendere il rimando esclusivo al termine

---

<sup>12</sup> Vi è anche la possibilità di ricorrere a ““refined” functionings” (Hick e Burchardt 2016, 80), che tengono conto delle alternative disponibili: per esempio “we might focus on whether a person does, in fact, participate in certain social activities (i.e., their functioning in this domain) but *also* look at the extent of choice they had in whether to participate” (Hick e Burchardt 2016, 80-81).

<sup>13</sup> Per “variabile focale” Sen intende la variabile “su cui possiamo focalizzare l'attenzione” (Sen 1994, 39) o “la variabile su cui l'analisi si focalizza nel confrontare persone diverse” (Sen 1994, 16). Può essere intesa come sinonimo di “spazio valutativo”.

<sup>14</sup> Analogo a un “budget” da cui attingere (Alkire 2005, 121).

<sup>15</sup> “Recall that the capability approach includes a notion of achieved well-being (focussing on functionings) as well as a notion of well-being freedom, represented by one's capability set (Sen 1985c, 1993a)” (Robeyns 2017, 119).

“well-being” - che rimanda alla specifica accezione seniana - per adottare dove opportuno quello di “vantaggio” o “advantage”. Robeyns spiega che il termine tecnico “advantage” (Robeyns 2017) può essere inteso come segue: “[a] person’s advantage is those aspects of that person’s interests that matter” (Robeyns 2017, 25). Tale passaggio lessicale/concettuale permette di spostare il discorso su “a higher level of generality or abstraction” (ibidem). Inoltre, poiché secondo Sen “la pluralità degli spazi [...] riflette le diversità negli approcci sostantivi al vantaggio individuale” (Sen 1994, 46), l’adozione del termine “advantage” consente di comprendere come il punto di vista di Sen rispetto ad altri approcci sia, per quanto critico, comunque aperto alla possibilità di un loro utilizzo, a condizione che venga contestualizzato<sup>16</sup>. Lo stesso “vantaggio” concepito da Sen si presenta peraltro plurale, come si vedrà più avanti<sup>17</sup>.

Si osserva, allora, che per Sen il vantaggio non coincide con i concetti di felicità o soddisfazione nè con il concetto di beni primari o risorse. In questo senso Sen prende le distanze da due scuole di pensiero: l’utilitarismo e la teoria della giustizia di J. Rawls. Nuovamente, non rifiuta integralmente questi riferimenti, riconoscendovi di caso in caso un contributo positivo, ma li considera di per sè limitati nel rendere conto di alcune questioni. Non offrono, per esempio, una chiave di lettura soddisfacente in materia di dis-uguaglianza, di sviluppo e di povertà. Un argomento dirimente è quello relativo all’“insensibilità all’informazione che viene esclusa” (Sen 2000a, 61). A proposito dell’uguaglianza, per esempio, tale argomento mette in guardia rispetto al rischio effettivo che questi approcci, nel perseguire e valutare l’uguaglianza rispetto allo spazio o alla variabile focale prescelta, non riconoscano il fatto che “richiedere eguaglianza in uno spazio [...] può costringere a essere anti-egualitari in qualche altro spazio” (Sen 1994, 34).<sup>18</sup> Si tratta nella sostanza del medesimo argomento applicato al libertarismo, cui si è accennato in precedenza<sup>19</sup>. In questo senso, secondo Sen la scelta dello spazio o della variabile per la valutazione dell’uguaglianza deve tenere conto di ciò che, in conseguenza di tale scelta, finisce con il presentarsi come disuguaglianza alle “propaggini” (Sen 1994, 38) dell’ordinamento che si va a costruire.

---

<sup>16</sup> “Le argomentazioni a favore di una maggiore attenzione verso i funzionamenti (o le capacità) per valutare la disuguaglianza di *well-being* (o di libertà) non implicano una preferenza a 360 gradi per queste variabili” (Sen 1994, 128).

<sup>17</sup> Si veda il concetto di agency. Secondo Alkire “[...] individual advantage can be assessed in at least four different spaces: well-being achievement, well-being freedom, agency achievement, or agency freedom” (Alkire 2005, 122).

<sup>18</sup> Secondo Sen “[i]n ogni teoria si ricerca l’uguaglianza in uno spazio” (Sen 1994, 30); si tratta di un’esigenza di plausibilità e imparzialità cui le teorie etiche non possono sottrarsi ma che può sottendere la preoccupazione di occultare e giustificare, in nome dell’uguaglianza “di qualcosa”, esistenti disuguaglianze sotto altri profili (Sen 1994).

<sup>19</sup> Il libertarismo attribuisce valore all’“eguaglianza di diritti alla libertà” (Sen 1994, 40) ma ciò può avere, come nel caso degli altri approcci, conseguenze anti-egualitarie.

Entrando nel merito del primo dei due approcci sopra nominati, la concezione utilitaristica adotta come metro di valutazione del vantaggio l'“utilità individuale”, che viene “definita in termini di una certa condizione mentale, come piacere, felicità o desiderio” (Sen 1994, 81)<sup>20</sup>. Secondo Sen tale prospettiva è limitante perché “1) ignora la libertà e si concentra soltanto sulle acquisizioni e 2) ignora acquisizioni che non siano catturate da una delle suddette metriche mentali” (Sen 1994, 22). Circa il primo punto, si è avuto modo di comprendere la rilevanza dell'inclusione della libertà nella valutazione del benessere, anche acquisito<sup>21</sup>. Il secondo punto richiede di soffermarsi sulla natura dell'utilità che, per come descritta, risulta essere rappresentata da variabili “mentali”. A proposito può essere fatto un distinguo per l'accezione che identifica l'utilità con l'appagamento dei desideri: essa implica l'esistenza di un “oggetto” in virtù del quale il soddisfacimento è possibile e comporta uno slittamento di piano della valutazione. Questa specifica declinazione non incide però sulla sostanza, pertanto le variabili in cui l'utilità viene espressa non restituiscono né la materialità (Robeyns 2017, 129) né la pluralità degli stati di fare e di essere di cui il benessere si compone e di cui la felicità è solo una parte (Robeyns 2017, Matutini 2013). Non meno importante, tali variabili si prestano a difficoltà ed errori di valutazione poichè gli stati e i giudizi soggettivi di cui constano possono essere sottoposti a distorsioni indotte dal contesto esterno<sup>22</sup>. In ultimo - e ciò esula dalla natura specifica dell'utilità - l'utilitarismo fornisce una valutazione “aggregata” “dei guadagni e delle perdite di utilità” (Sen 1994, 31)<sup>23</sup>; muove dal valore espresso dalle utilità individuali, attribuendo a ciascuna il medesimo peso, ma non tiene conto della distribuzione dell'utilità tra i singoli individui. Per l'utilitarismo “una società ingiusta è una società in cui gli esseri umani, nel loro insieme, sono meno felici di quanto potrebbero essere” (Sen 2000a, 64). In definitiva, se si assume la diversità degli esseri umani<sup>24</sup> e se l'oggetto della valutazione è dato, per esempio, da fenomeni come la povertà o la disuguaglianza, l'informazione che l'approccio utilitaristico fornisce per la formulazione del giudizio valutativo in merito risulta “limitata” e “limitante” (Sen 1994, 22). Inoltre, dallo spazio valutativo utilitaristico restano esclusi i diritti<sup>25</sup> (Sen 2000a). Al di là di questi rilievi critici, qual

---

<sup>20</sup> Morlicchio (2020, 105) parla di utilità che deriva dal possesso dei beni.

<sup>21</sup> “Al contrario del welfarismo [...] il CA sposta il focus valutativo [...] da una valutazione orientata al conseguimento del benessere a una orientata alla libertà di conseguire” (Busilacchi 2009, 69).

<sup>22</sup> Si tratta del tema delle preferenze adattive, che sarà sviluppato nel paragrafo 1.1.3.

<sup>23</sup> Tale orientamento metodologico confligge con il principio dell'individualismo etico o normativo, sintetizzabile nella formula di M. Nussbaum “of each person as an end”; più estensivamente “when evaluating different social arrangements, we are only interested in the [...] effects of those arrangements on individuals (Robeyns 2017, 57).

<sup>24</sup> “La pervasiva diversità degli esseri umani acuisce il bisogno di affrontare la diversità di punti focali nella valutazione dell'eguaglianza” (Sen 1994, 17).

<sup>25</sup> Se intesi come reali (e non formali) essi hanno valore. La critica all'utilitarismo è speculare a quella sollevata nei confronti del libertarismo.

è comunque il contributo positivo dell'utilitarismo? Secondo Sen esso consiste in due "pregi" (Sen 2000a, 64): l'attenzione per i "risultati" (Sen 2000a, 65), o le conseguenze, che le scelte producono per gli individui<sup>26</sup> e l'attribuzione di un valore prioritario al "benessere" (Sen 2000a, 65) degli individui, soggettivamente inteso. D'altro canto, comparativamente, il valore aggiunto del Capability Approach consiste nel considerare "una molteplicità di stati di essere e di fare come importanti in se stessi" (Sen 1994, 68-69) e nel garantire "un riconoscimento più completo della varietà dei modi in cui la vita può essere arricchita o impoverita" (ibidem); si può parlare a proposito di "multidimensionalità" (Busilacchi 2009, 69)<sup>27</sup>.

Per quanto concerne la teoria della giustizia di J. Rawls, il secondo dei due approcci sopra nominati, il vantaggio individuale viene "identificato con le possibilità che un individuo ha di perseguire i suoi obiettivi" (Sen 2000a, 77) e "si misura in termini di possesso di «beni primari»" (Sen 1994, 110). Al fine di promuovere tale vantaggio, Rawls teorizza un'equa distribuzione societaria dei beni primari - definiti come "diritti e libertà, poteri e opportunità, ricchezza e reddito ... e le basi del rispetto di sé" (Sen 1994, 115; Sen 2000a, 79)<sup>28</sup> - e un assetto istituzionale improntato dal principio di tolleranza tra posizioni non dogmatiche. La critica di Sen si rivolge a entrambi i punti: egli assegna ai beni primari la funzione di mezzi (e non di variabile focale) e richiama a un giudizio sulla giustizia/ingiustizia degli assetti sociali che - "con un approccio meno restrittivo" (Sen 1994, 115) - renda conto anche di quelli in cui le condizioni di democraticità teorizzate da Rawls non trovino riscontro. Concentrandoci sulla prima delle due obiezioni<sup>29</sup>, nel dibattito con Rawls Sen riconosce il contributo dato dall'attenzione per le opportunità e la libertà godute dagli individui, oltre che dall'articolazione interna plurale dello spazio valutativo; tuttavia, egli distingue la libertà sostanziale dai beni primari e ridefinisce i beni primari come strumenti o mezzi della libertà. Il perno dell'argomentazione di Sen è l'affermazione della diversità degli esseri umani, "diversi [...] in modi differenti" (Sen 1994, 123), che la teoria della giustizia come equità di Rawls non riesce a intercettare. Se adottati come variabile focale, infatti, i beni primari a disposizione degli individui offrirebbero informazioni adeguate sul vantaggio individuale solo se rapportati ai rispettivi fini o obiettivi individuali (ciò a cui le persone hanno motivo di dare valore). Non solo: per valutare il vantaggio dato dalla disponibilità dei beni, bisognerebbe tenere conto

---

<sup>26</sup> Si comprende più esplicitamente la specularità rispetto al libertarismo.

<sup>27</sup> Più diffusamente, "l'approccio seniano non solo dà conto della multidimensionalità degli stati dell'attore, tramite il concetto di functionings, ma riesce persino a rappresentare i diversi gradi di libertà dell'azione individuale, tramite il concetto di capabilities" (Busilacchi 2011, 54).

<sup>28</sup> Qui Sen cita J. Rawls, Una teoria della giustizia.

<sup>29</sup> Torneremo sulla seconda, seppure in una chiave più generale, nel capitolo 2.

dell'influenza di alcune caratteristiche o fattori individuali<sup>30</sup> sulle differenti capacità (o libertà) che gli individui hanno - attraverso i beni in dotazione - di acquisire o meno i risultati desiderati. Dunque, i beni primari rivelano due condizioni di variazione: i fini o gli obiettivi individuali e i fattori di conversione dei mezzi in libertà che gli individui presentano. Le differenze di fini/obiettivi e di fattori di conversione possono portare due persone ad avere qualità della vita diverse anche quando hanno pacchetti di beni uguali; più precisamente, quand'anche fini o obiettivi fossero identici, i fattori di conversione opererebbero comunque una differenziazione<sup>31</sup>. Questo comporta delle implicazioni sia dal punto di vista distributivo sia dal punto di vista normativo delle scelte politiche; si riprenderà il punto più avanti.

In ultimo, è opportuno esplicitare una nota riguardo al tema del reddito. Dall'approccio utilitaristico discende una prospettiva che considera "la ricchezza - espressa attraverso il livello dei redditi - [come] una variabile *proxy* sufficientemente adeguata" (Matutini 2013, 46) per misurare l'utilità. Nella prospettiva seniana, di contro, "è in termini di capacità che occorre giudicare il livello di adeguatezza del reddito" (Sen 1994, 158). Ciò non significa che il reddito non abbia valore e che non sia rilevante in relazione alle capabilities. Quello che qui inizia a delinearci è la distinzione tra reddito e libertà e l'esistenza di una relazione variabile tra reddito e capabilities in virtù dell'azione di fattori individuali. Anche su questo punto si avrà modo di tornare, quando si approfondirà il tema della povertà.

#### *Chiarimenti*

Prima di concludere il ragionamento sviluppato finora, è utile soffermarsi su due aspetti che risultano opachi.

Il primo concerne il rapporto tra i concetti di "capabilities" e "opportunità". A proposito, Sen ricorre in alcuni casi a locuzioni che avvalorano la tesi di un'identità tra i due<sup>32</sup> ma prende le distanze da un'accezione riduttiva di "opportunità" come "disponibilità di certi *particolari strumenti*" o assenza "di certe *particolari barriere o vincoli*" (Sen 1994, 23). In questo senso nell'accostare i concetti di capabilities e opportunità è opportuno rimandare anche all'accezione di capabilities come "option freedom" (Robeyns 2017, 105), essendo questa in grado di restituire l'aspetto dell'accessibilità e la significatività che le capabilities - intese come opzioni - presentano

---

<sup>30</sup> "Noi differiamo in età, sesso, salute mentale e fisica, robustezza corporea, abilità intellettuali, circostanze climatiche, vulnerabilità epidemiologica, ambiente sociale e in molti altri aspetti" (Sen 1994, 49).

<sup>31</sup> Tratteremo di fini e obiettivi e di fattori di conversione rispettivamente in 1.1.2 e 1.1.3.

<sup>32</sup> Libertà come "la *concreta opportunità* che abbiamo di mettere in atto ciò che apprezziamo" (Sen 1994, 53) (vedi sopra).

per l'individuo. Sarà dunque con queste attenzioni che utilizzeremo alternativamente i due termini di opportunità e opzione.

Il secondo rimanda a due interrogativi: la natura della relazione tra i concetti di “capability” e “capabilities” e l'uso che di tali concetti si può fare. Secondo Robeyns (2017) vi è nelle esposizioni di Sen, nel corso del tempo, un duplice utilizzo del termine capability. Dapprima egli intende con “capability” un unico “set” di combinazioni alternative di funzionamenti di cui ogni individuo dispone. In questo caso i funzionamenti possono essere sia potenziali (“ciò che una persona può desiderare - in quanto gli dà valore - di fare o di essere”) sia acquisiti/realizzati<sup>33</sup>. Successivamente Sen adotta un'accezione, tributaria del confronto con M. Nussbaum, che assegna alle capabilities una natura plurale. Di conseguenza le capabilities diventano le possibilità di scelta di cui ogni individuo dispone (laddove i funzionamenti acquisiti/realizzati costituiscono i risultati in esito alle scelte), mentre “the capability set consists of a number of capabilities” (Robeyns 2017, 92) e non più di funzionamenti potenziali. Ebbene, quest'ultima sembrerebbe l'accezione più diffusa nell'uso degli studiosi (Robeyns 2017) ed è questa l'accezione sottostante al discorso che abbiamo ricostruito in precedenza, sebbene tale discorso lasci trapelare alcune ambiguità a riguardo; risulta inoltre più comprensibile l'affermazione, riportata in precedenza, secondo cui i due concetti di funzionamento e capability condividono il medesimo spazio valutativo.

### 1.1.2 *Libertà e agency: obiettivi oltre il well-being e libertà di agire*

Il concetto di libertà, presentato nel primo paragrafo, comporta che si debba esplorare il ruolo del soggetto attraverso il concetto di agency. La differenza più immediata che questo introduce rispetto a quanto finora esposto concerne un ampliamento della sfera degli obiettivi individuali che vengono presi in considerazione. Secondo Sen, una “persona in quanto agente” (Sen 1994, 85) persegue non solo obiettivi legati al proprio “star-bene” ma anche obiettivi che possono non riguardarlo in senso stretto, fino a porsi in conflitto con esso. Vi è inoltre una precisazione che sembra essenziale sia per approfondire la locuzione già incontrata “cui (a ragion veduta) si dia valore” sia per afferrare l'approccio seniano: fatta salva la diversità degli esseri umani, anche in quanto a valori, per Sen “[l]'esigenza di riflessione, o di trovare motivazione per i propri fini e obiettivi, è una qualificazione che può risultare molto stringente” (Sen 1994, 85). Fini, obiettivi e

---

<sup>33</sup> “The CA distinguishes between “achievable functionings” and “achieved functionings” (or also “realised functionings”). The former are synonymous with capability, the things which a person is free to be and do, the latter refer to the way of life actually led by a person” (Lehweß-Litzmann in Otto, Ziegler 2014, 30).

valori che una persona “ha motivo di perseguire” (ibidem) non rispondono a “qualsiasi fantasia o capriccio capiti di avere a un certo momento” (ibidem).

Ciò premesso, così come il well-being può essere declinato come libertà di well-being e well-being acquisito, anche per il concetto di agency si può parlare di libertà di agency e di acquisizioni di agency. I diversi aspetti - well-being e agency, libertà e acquisizioni - sono tra loro distinti e interconnessi<sup>34</sup>. Se la valutazione della libertà di well-being trova riscontro nell’insieme delle capabilities, la libertà di agency - e la sua valutazione - “dovrebbe essere intesa in termini più ampi, e includere aspetti dello stato delle cose che si collegano agli obiettivi di *agency*” (Sen 1994, 86). Nel merito delle interconnessioni reciproche, può darsi che tra la agency e il well-being vi sia un rapporto inversamente proporzionale, ovvero che un aumento della libertà di agency e la relativa realizzazione comportino una diminuzione non solo del well-being acquisito ma anche della libertà di well-being<sup>35</sup>. Può anche darsi che vi sia un rapporto inversamente proporzionale tra libertà tout court (sia essa di agency o well-being) e well-being (acquisito). Questo è un punto su cui sembra opportuno soffermarsi perché rivela un passaggio non automatico. Sen (1994) riporta l’esempio di una dottoressa che desidera partire per portare aiuto in un paese in cui vi sono pessime condizioni di vita e che non possa farlo se non quando un’iniezione di reddito le consente di poter scegliere sia di aumentare il proprio benessere attuale sia di realizzare il proprio desiderio di portare aiuto altrove; nel caso in cui la dottoressa scegliesse di partire, con buona probabilità rinunciarebbe al proprio benessere. In questo caso il maggiore reddito può permettere a una persona di acquisire potenzialmente maggiore well-being (libertà di well-being) e al contempo di compiere delle scelte (libertà di agency) che se da un lato aumentano la realizzazione della agency dall’altro riducono il well-being (well-being acquisito). Siamo dunque in presenza di una maggiore libertà - di agency e di well-being - che dà luogo a un minore well-being acquisito. Secondo Sen questo accade perchè

“il cambiamento che pone in atto l’espansione della libertà di *well-being* può contemporaneamente consentire a un individuo di perseguire altri fini (non legati al *well-being*) con maggior forza” (Sen 1994, 92)<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> A proposito si rimanda anche al paragrafo 1.2.

<sup>35</sup> È l’esempio secondo cui (Sen 1994) trovandoci in prossimità di un crimine che vorremmo impedire (dunque con maggiore libertà di agency), potremmo o decidere di intervenire e rimanerne vittima (agency realizzata, minore well-being acquisito) o non avere la libertà di tarci in salvo (minore libertà di well-being) o essere nella posizione di vedere comunque compromessa la nostra serenità qualora, potendo sottrarci alla situazione, scegliessimo di farlo (maggiore libertà di agency e agency realizzata, minore libertà di well-being, minore well-being acquisito).

<sup>36</sup> Si riprenderà il tema in 2.2.1.

Entrando nel merito della definizione della libertà di agency, Sen (1994, 96) individua due tipi di libertà: “come controllo” ed “effettiva”. Nel primo caso la libertà è agita mediante il controllo diretto del soggetto sull’azione generativa dei risultati cui egli attribuisce valore; il secondo tipo di libertà identifica l’agibilità di stati di essere e di fare la cui genesi prescinde dal controllo dell’individuo (essendo il controllo in capo ad altri) e che sono congruenti con ciò che l’individuo avrebbe scelto se avesse potuto farlo<sup>37</sup>.

Di particolare interesse - a questo punto del nostro discorso - risultano essere l’orientamento a sostegno della libertà effettiva e il ridimensionamento della libertà come controllo che Sen propone. Le tesi centrali dell’argomentazione sono due. In primo luogo, la condizione ipotetica per cui gli individui dovrebbero decidere di tutto ciò che li riguarda, compreso ciò che essi valutano come non rilevante, può non essere desiderabile e può non essere indicativa di un aumento della libertà di scegliere (in merito a) ciò a cui attribuiscono valore. In secondo luogo, il fatto che altri prendano decisioni dai cui esiti gli individui possano trarre - o meno - beneficio è di interesse ai fini della valutazione della libertà che gli individui hanno di scegliere il tipo di vita a cui attribuiscono valore. La prima tesi si impernia sulla diversità degli esseri umani. Esistono, per esempio, differenze culturali tali per cui la delega ad altri di alcune materie può risultare (o meno) preferibile e, più in generale, dalla diversità dei valori adottati discende che non tutte le scelte hanno lo stesso rilievo. Se è vero che “scegliere è una componente del vivere” (Sen 1994, 94), è altrettanto vero che questo è “una lama a doppio taglio” (ibidem) poiché vi è un’“esigenza, ineludibilmente intrecciata alla valutazione della libertà, di esprimere dei valori” (Sen 1994, 95). In questo senso, non solo “[l]’aumento del numero di scelte da compiere è tanto *un’opportunità* [...] quanto *un onere*” (Sen 1994, 94) ma “la libertà di acquisire il tipo di vita preferito non viene necessariamente accresciuta dal moltiplicarsi di opzioni banali” (ibidem). La seconda tesi, collegata alla precedente, richiede un approfondimento del significato dei due tipi di libertà, “come controllo” ed “effettiva”. La prima accezione - spiega Sen - riconosce e si concentra “esclusivamente” (Sen 1994, 96) sul ruolo attivo del soggetto come agente, ignorando o considerando irrilevante l’esito effettivo della libertà di agency così intesa<sup>38</sup>; ciò che conta in questo senso è il “successo di *agency* strumentale” (Sen 1994, 87-88). La seconda accezione propone una visione “più ampia” (ibidem), che si pone sul piano della effettività delle acquisizioni della libertà, ovvero del “successo di *agency* realizzato” (Sen 1994, 87), e che comprende una

---

<sup>37</sup> Tale distinzione appare controversa e vi sono studiosi che ne hanno dato una diversa formulazione per ovviare ad alcune apparenti aporie. A proposito si veda in 1.2.2.

<sup>38</sup> “L’accento [...] va su se la persona sia l’agente attivo che pone in essere l’acquisizione. [...] la più vasta questione della “realizzazione” del successo rimane aperta” (Sen 1994, 96).



valutazione dell'impatto di azioni terze sulla libertà del soggetto, alla luce di prove controfattuali. Si verifica per il soggetto ciò che avrebbe scelto egli stesso se avesse potuto? Se sì, è pertinente parlare di un aumento della libertà del soggetto; ricorrendo a un esempio, “[u]na politica pubblica che elimina le epidemie accrescerà la nostra libertà di condurre l’esistenza priva di epidemie che noi *scegliremmo* di condurre” (Sen 1994, 97). Secondo Sen “[i]l riconoscimento di ciò ha alcune profonde implicazioni per la natura dell’analisi empirica della libertà goduta da persone diverse e della disuguaglianza nelle libertà di cui godiamo” (Sen 1994, 98). Ciò che sembra rilevante sottolineare è che, focalizzando l’azione di terzi e le conseguenze che essa produce ai fini della libertà individuale, Sen avvisa anche del fatto che “il modo in cui viene esercitato il controllo [da questi] non è indifferente” (Sen 1994, 96)<sup>39</sup>.

Questo particolare sviluppo della libertà di agency alla luce dei due concetti di libertà effettiva e di libertà come controllo appare a un primo sguardo controintuitivo poiché verrebbe da aspettarsi che la centralità dell’individuo, autore della scelta nella libertà sostanziale, debba trovare un analogo riscontro nella centralità del soggetto della agency. In seguito, tuttavia, si avrà modo di trattare di alcune libertà “strumentali”<sup>40</sup> che concorrono ad aumentare la libertà sostanziale degli individui; come vedremo, queste libertà hanno un carattere contestuale, come tale esterno agli individui, che non preclude il ruolo di agenti degli individui interessati (al contrario) e che tuttavia non necessariamente lo implica.

Cosa aggiunge, in sintesi, la prospettiva della agency al concetto di libertà per come l’abbiamo esaminato finora? I contributi sembrano essenzialmente due. Il primo consiste nell’attribuzione all’individuo del ruolo di agente, di “persona che agisce, realizzando dei cambiamenti, e i cui risultati possono essere giudicati in base ai suoi obiettivi e valori” (Sen 2000a, 25); in quest’ottica, “le acquisizioni di agency si riferiscono ai successi conseguiti nel perseguire la totalità degli obiettivi e fini che essa prende in considerazione” (Sen 1994, 85)<sup>41</sup>. Il secondo è dato dalla possibilità, in sede di valutazione esterna, di disporre di informazioni più ampie di quelle offerte dal well-being; la scelta su quali concentrarsi dipende dal proponimento: nella valutazione della disuguaglianza, povertà e più in generale nel campo della giustizia sociale è rilevante il well-being, senza sottovalutare gli obiettivi di agency da cui pure il well-being può dipendere (Sen 1994).

### *Chiarimenti*

---

<sup>39</sup> Vedi anche 1.2.2.

<sup>40</sup> Vedi 1.1.4. In questo caso l’accezione “strumentale” si spiega in virtù della funzione che questi tipi di libertà rivestono nei confronti delle libertà sostanziali.

<sup>41</sup> Sen si smarca così anche dal rischio di essere tacciato di avere una “visione ristretta, in termini di motivazioni, degli esseri umani” (Sen 1994, 106). Si veda anche in 1.2.2.

Un'ultima puntualizzazione riguarda due questioni aperte e tra loro contigue. Capabilities e funzionamenti sono neutri? Hanno tutti lo stesso valore? Le argomentazioni riportate in questo paragrafo consentono di rispondere negativamente a entrambe le domande. Circa la prima, esistono visioni differenti<sup>42</sup>. Tra queste accogliamo la posizione espressa da Alkire (2005) secondo cui capabilities e funzionamenti non sono neutri, dovendo quanto meno sottostare al vaglio della riflessione individuale e, come vedremo, del confronto democratico; esistono in questo senso stati di essere e di fare deprecabili, di cui è possibile fare alcuni esempi: “capabilities are, by definition, limited to functionings of value; they exclude evil or harmful functionings” (Alkire 2005, 121). Circa la seconda domanda, per quanto Sen non dia indicazione di un ordinamento o di una “lista” di capabilities più rilevanti di altre, è possibile tuttavia affermare che vi sono stati di essere e di fare che possono risultare più o meno significativi ai fini della libertà di acquisire well-being e di realizzare gli obiettivi di agency che si vogliono perseguire. Si tratta di dare un contenuto, di caso in caso diverso, alla locuzione “a cui le persone hanno motivo di dare valore” in cui precipita il principio della diversità umana. Il punto è rilevante anche in un’ottica valutativa esterna, ai fini della selezione, ed eventualmente pesatura, delle dimensioni da valutare: “occorre porsi in collegamento con i valori e le motivazioni sottostanti, sulla base dei quali alcuni dei funzionamenti definibili possono essere importanti, mentre altri sono banali e trascurabili” (Sen 1994, 69-70).

### 1.1.3 *Diversità umana e fattori di conversione (preferenze adattive)*

Nel trattare della libertà di well-being e di agency finora si è considerato, prioritariamente, il lato dell’individuo o del soggetto. Tuttavia, va esaminato anche il lato della “struttura” entro cui la scelta e l’azione individuale si realizzano. A tal fine iniziamo con il richiamare il concetto, già accennato, di “fattori di conversione”, ovvero quei fattori che possono risultare (più o meno) abilitanti rispetto alla conversione dei mezzi a disposizione del soggetto nella possibilità di conseguire i funzionamenti desiderati. Questi fattori possono essere sia individuali che sociali e ambientali. I primi riguardano caratteristiche personali, proprie di ogni singola persona, come il sesso, l’età, le condizioni di salute, le capacità intellettive, l’istruzione, ecc. Per fattori di conversione sociali si intendono le proprietà che il contesto presenta da un punto di vista relazionale (per esempio intrafamiliare), del capitale sociale di fiducia, delle norme culturali, delle politiche e dei servizi, ecc., ivi comprese “practices that unfairly discriminate, societal hierarchies,

---

<sup>42</sup> Robeyns sostiene la neutralità di funzionamenti o capabilities, quale spazio valutativo prescelto, nella misura in cui ciò è funzionale all’attribuzione di un valore, positivo, negativo o debole. In altri termini, “‘functionings’ and ‘capabilities’ are thus in themselves neutral concepts, and hence we cannot escape the imperative to decide which ones we want to support and enable, and which ones we want to fight or eliminate” (Robeyns 2017, 42).

or power relations related to class, gender, race, or caste” (Robeyns 2017, 46). I fattori ambientali hanno a che fare con il luogo di vita e il profilo fisico, naturale e infrastrutturale, che questo presenta.

Tutti questi fattori di conversione influiscono in modo determinante sull'estensione della libertà degli individui, come illustra un esempio cui Sen ricorre (Busilacchi 2011, 65): una persona può ricevere il bene di una bicicletta, che di per sé (per le caratteristiche che presenta) le consentirebbe la realizzazione di alcuni funzionamenti (per esempio spostarsi); tuttavia tale dotazione non è sufficiente per consentirle di spostarsi, qualora essa lo desidera, se le sue condizioni di salute o specifiche norme che riguardano i comportamenti leciti<sup>43</sup> o la conformazione dell'ambiente fisico o delle infrastrutture per la mobilità ciclabile glielo impediscono. Viceversa, perché essa possa godere della capability di muoversi in bicicletta saranno necessarie condizioni di salute, norme sociali, fattori ambientali che le consentano di convertire la disponibilità di quel bene nell'opportunità reale di conseguire il funzionamento desiderato.<sup>44</sup>

È rilevante chiarire che “many conversion factors are not fixed or given, but can be altered by policies and choices that we make” (Robeyns 2017, 47); quando Sen parla di “fattore di conversione” non tratta quindi di un dato o di un concetto inerte che allude a qualcosa che meramente c'è o non c'è. Inoltre, è utile esplicitare che i fattori di conversione non hanno di per sé un segno positivo ma più in generale essi “determine the degree to which a person can transform a resource into a functioning” (Robeyns 2017, 45); possono quindi avere anche un segno negativo (impedendo l'uso della bicicletta per muoversi, stando nell'esempio precedente) oppure possono “più o meno” consentire la conversione del possesso di un bene in libertà reale. Per capire meglio questo punto è utile ricorrere a un altro esempio (Robeyns 2017), che illustra i rapporti di mutuo influenzamento tra i diversi fattori: una persona può non essere in grado di camminare (fattore di conversione individuale) e disporre di una carrozzina (mezzo) ma questa risorsa resta potenziale, e non genera una libertà reale di movimento, se l'ambiente fisico di vita ostacola o impedisce la mobilità con le carrozzine (fattore di conversione ambientale) e se non esistono servizi di trasporto accessibili per tale tipo di mezzi (fattore di conversione sociale). Viceversa, se, in presenza del bene, i fattori sociale e ambientale presentassero caratteristiche opposte (ambiente attraversabile, servizi accessibili), la combinazione di questi fattori con il fattore individuale delineerebbe, stante il limite posto da quest'ultimo, una condizione complessiva abilitante rispetto alla libertà di

---

<sup>43</sup> Vedi il caso delle donne.

<sup>44</sup> “Noi usiamo reddito e merci come basi materiali del nostro benessere; ma l'uso che possiamo fare [...] dipende in maniera cruciale da vari fattori contingenti” (Sen 2000a, 74).

spostamento della persona. I fattori di conversione, dunque, singolarmente presi ma anche e soprattutto nelle configurazioni specifiche che presentano per ciascun individuo, forniscono un ulteriore resoconto descrittivo della diversità umana e arricchiscono la base informativa cui riferirsi per valutare “on where interventions can be made” (Robeyns 2017, 47). Come tali, devono essere oggetto di intervento di politiche rivolte al benessere degli individui che mirino a essere appropriate ed efficaci. D'altronde vi è un altro aspetto che richiede di essere evidenziato: la citazione di Robeyns riportata sopra - “many conversion factors [...] can be altered by [...] choices that we make” (Robeyns 2017, 47) - allude alla possibilità che gli individui stessi si facciano autori di tali interventi. Il principio della diversità umana comporta, infatti, una diversità anche “sul piano delle scelte” (Busilacchi 2011, 71). Accentuando il ruolo attivo del soggetto nel sociale, un modo in cui questo può avvenire è la “partecipazione a decisioni cruciali per la vita delle persone coinvolte” (Sen 2007, 101)<sup>45</sup>.

Un altro concetto, che appare contiguo e per certi versi opposto al precedente di “fattori di conversione” (che conserva comparativamente una connotazione abilitante), è quello di “structural constraints” con il quale ci si può riferire a “institutions, policies, laws, social norms and so forth, that people in different social positions face” (Robeyns 2017, 65). Si tratta più in generale di vincoli di natura e matrice sociale che condizionano fattori di conversione e capabilities, determinando la non agibilità di stati di essere e di fare altrimenti opzionabili. Secondo Robeyns “[s]tructural constraints vary depending on one’s caste, class, ethnicity, age, gender, sexual orientation, (dis)abilities, and the economic system in which one lives” (Robeyns 2017, 66). Si tornerà su questo tema più avanti, quando si approfondiranno aspetti, anche critici, riferiti alle dimensioni della giustizia, della democrazia e del potere<sup>46</sup>.

Un punto che richiede particolare attenzione e che in una qualche misura si connette al precedente è quello relativo alla formazione delle preferenze adattive<sup>47</sup>, “the phenomenon whereby the subjective assessment of one’s wellbeing is out of line with the objective situation” (Robeyns 2017, 137). Le valutazioni che gli individui danno delle proprie acquisizioni possono essere falsate per via di un adattamento alle circostanze di vita. Ciò è particolarmente vero per alcune categorie, come le donne, i poveri, le persone appartenenti a gruppi svantaggiati o vittime di discriminazione. La loro valutazione dei risultati raggiunti (well-being) potrà essere positiva, per quanto tali risultati possano apparire dall'esterno poco vantaggiosi. Questo disallineamento non riguarda solo il

---

<sup>45</sup> Si riprenderà questo tema nel paragrafo seguente 1.1.4 e nel capitolo 2.

<sup>46</sup> Si veda in 2.2.1.

<sup>47</sup> Vi si è accennato in 1.1.1 a proposito del rischio di distorsione presentato dalle variabili mentali utilitaristiche.

giudizio sulle realizzazioni ma anche quello sugli obiettivi e sulle scelte possibili; in questo senso può essere difficile che tali persone desiderino ciò a cui altri danno valore, anche nel caso in cui potenzialmente potrebbero desiderarlo: una persona che abbia formato “false preferenze” potrà escludere dalle proprie opzioni alcune capabilities di cui potrebbe disporre nella convinzione che esse non siano accessibili o che non dovrebbero essere scelte (Robeyns 2017). Sen descrive così il fenomeno: “considerations of ‘feasibility’ and of ‘practical possibility’ enter into what we dare to desire and what we are pained not to get” (Sen 1985a, 15)” (Robeyns 2017, 138). Per ricorrere a un esempio, il “lavoratore precario, [il] disoccupato cronico, [...] o [la] moglie completamente succube [...] hanno imparato a tenere sotto controllo i loro desideri e a trarre il massimo piacere da minime gratificazioni” (Sen 2007, 21). Quali sono le implicazioni più rilevanti della messa in luce di questo fenomeno? La prima è un’avvertenza per il ricercatore<sup>48</sup> a discernere se effettivamente, nell’individuo o negli individui osservati, si dia o meno la presenza di preferenze adattive. La seconda è un’attenzione a non ignorare l’eventualità che i risultati di individui terzi siano esito di false preferenze qualora, giudicandoli dall’esterno con un’ottica valutativa che si riferisca alle capabilities, essi risultino essere inferiori alle possibilità. In altri termini e più specificamente, “[i]f we [...] assume that this person (or group) has *non*<sup>49</sup>-adaptive preferences, then we will wrongly interpret the choice not to exercise certain capabilities as a matter of personal agency” (Robeyns 2017, 139). La terza implicazione è l’opportunità di affrontare il fenomeno delle preferenze adattive coinvolgendo il soggetto o i soggetti in processi riflessivi e deliberativi orientati a riconoscere questo meccanismo e a cambiarlo (Robeyns 2017). Sullo sfondo del problema delle preferenze adattive si intravede il tema più ampio della formazione delle preferenze, che sarà sviluppato in seguito.<sup>50</sup>

#### 1.1.4 *Libertà come sviluppo: libertà strumentali e connessioni empiriche*

Per proseguire nel rendere conto della dimensione “strutturale” in cui si realizzano le libertà individuali, passiamo a un’accezione della libertà che ne restituisce l’ancoraggio al contesto, articolando la libertà in relazione al concetto di sviluppo. Questa prospettiva evidenzia tre contenuti essenziali: la coincidenza tra “sviluppo” e “libertà”; la centralità della libertà sostanziale, con un’enfasi sul ruolo degli individui come agenti; l’identificazione di alcuni tipi di libertà “strumentali” tra loro interconnesse.

---

<sup>48</sup> O per l’operatore, il politico, ecc.

<sup>49</sup> Corsivo nostro.

<sup>50</sup> Vedi in 1.2.1 e 2.1.1.

Circa il primo punto, affermare che lo sviluppo “è il processo di espansione delle libertà umane” (Sen 2000a, 41) significa adottare il punto di vista della libertà sostanziale - e il principio della diversità degli individui nei diversi contesti societari - nell’analisi di questioni attinenti allo sviluppo usualmente approcciate alla luce di criteri maggiormente univoci, per lo più economicistici<sup>51</sup>. In quest’ottica la libertà individuale assume un duplice ruolo: costitutivo e strumentale; si configura come fine dello sviluppo, per ragioni valoriali, e come mezzo per lo sviluppo, per ragioni di efficienza ed efficacia (Sen 2000a). Circa il ruolo costitutivo della libertà merita di essere osservato che - con uno scarto rispetto a concezioni centrate su reddito, crescita, ecc. - la rilevanza delle libertà sostanziali non discende come conseguenza dal loro contributo al progresso economico. Piuttosto, il valore intrinseco della libertà sostanziale e l’orientamento normativo adottato sulla base di tale principio comportano che i giudizi sugli assetti sociali debbano essere formulati avendo come riferimento le libertà individuali e, quindi, che lo sviluppo possa essere inteso come un processo di superamento ed eliminazione di illibertà. In particolare, libertà e illibertà andranno valutate sia sul piano realizzativo (funzionamenti) che, soprattutto, su quello delle capabilities. Un esempio aiuta a cogliere il senso del valore intrinseco della libertà nell’analisi dello sviluppo: la partecipazione politica è costitutiva dello sviluppo poiché

“[a]nche una persona ricchissima, alla quale si impedisca di parlare liberamente o di partecipare alle discussioni e decisioni pubbliche, è *privata* di una cosa che ha motivo di apprezzare [...] E anche se [...] non avesse un interesse immediato a esercitare [tale libertà], il non avere scelta in materia sarebbe [...], per lei, una privazione di libertà” (Sen 2000a, 41-42).

Per quanto concerne la funzione strumentale della libertà, questa si riconosce nella promozione del ruolo attivo degli individui che la libertà (in specifico alcuni tipi “strumentali” di libertà) può esercitare: è così che “dandogliene l’occasione” (Sen 2000a, 58) gli individui diventano, essi stessi, artefici dello sviluppo.

Prima di entrare nel merito di specifiche libertà “strumentali” che possono facilitare l’espansione delle libertà individuali e lo sviluppo, è opportuno rendere più esplicita la relazione tra gli individui e le società in cui essi vivono. A proposito Sen afferma che

“[e]siste una profonda complementarità tra l’azione dell’individuo e gli assetti della società, ed è importante riconoscere contemporaneamente *sia* la centralità della libertà individuale, *sia* la forza delle influenze sociali sull’entità e la portata di tale libertà” (Sen 2000a, 6).

---

<sup>51</sup> La disamina include anche gli approcci qui già esaminati del libertarismo, utilitarismo, ecc.

Uno snodo cruciale di tale relazione si trova nell’allestimento di un dibattito pubblico sui valori e nella partecipazione degli individui a tale scambio. Fino ad ora, nel definire la libertà si è sottolineata la dimensione dei valori propri dei singoli individui e si è illustrato come fattori di conversione e structural constraints (ivi comprese politiche) veicolino norme esterne che vengono integrate nelle condotte individuali, ampliando o meno la libertà reale degli individui; si è accennato inoltre al ruolo attivo del soggetto della agency. A questo punto del discorso diventa più chiaro che “i valori sono soggetti [...] all’influenza della discussione pubblica e dell’interazione sociale” (Sen 2000a, 15). In questo senso, se è vero che le libertà individuali possono misurarsi con assetti sociali e politiche più o meno capacitanti, è altrettanto vero che si apre uno spazio in cui le libertà partecipative individuali possono essere esercitate in una “*relazione bidirezionale*” (Sen 2000a, 24) rispetto alla formulazione di decisioni di natura politica. Si tratta, appunto, dello spazio aperto dal confronto pubblico sui valori, nel quale è possibile “mettere a fuoco dei criteri con cui valutare le cose che contano” (Sen 2000a, 39), senza che da tale convergenza debba discendere una visione unanime che annulli le “differenze fra i possibili ordini di preferenza” (ibidem). Tali differenze sono infatti costitutive delle diverse libertà sostanziali, o delle espressioni individuali che esse presentano, e informano il confronto anche politico sulle scelte che riguardano lo sviluppo di libertà condivise. Viceversa, da tali scelte possono risultare potenziate alcune libertà individuali e possono derivare sia maggiori vantaggi individuali sia un maggior benessere sociale, anche in esito a specifiche azioni che gli individui scelgano di realizzare<sup>52</sup>.

È opportuno evidenziare che l’idea di libertà qui implicata investe “sia quei processi che permettono decisioni e azioni libere sia le possibilità effettive che gli esseri umani hanno in condizioni personali e sociali date” (Sen 2000a, 23). Libertà e sviluppo si sostanziano dunque sia di un “aspetto processuale” sia di un “aspetto abilitante” (ibidem) che, anziché essere concepiti come disgiunti, possono essere positivamente correlati<sup>53</sup>. Su questa linea argomentativa, fissando un punto, si riconosce non solo la centralità della libertà sostanziale vista come “prodotto sociale” (Sen 2000a, 36 e Sen 2007, 39) ma anche il ruolo attivo che gli individui, “visti come agenti attivi del cambiamento” (Sen 2000a, 7), possono avere nello sviluppo della libertà, se le scelte pubbliche cui essi partecipano sostengono tale possibilità. È possibile quindi affermare che, in questi termini, lo sviluppo “dipende, in tutto e per tutto, dalla libera azione degli individui” (Sen 2000a, 10). Tuttavia, lo sguardo di Sen in materia di sviluppo è rivolto anche alle istituzioni - “iniziative

---

<sup>52</sup> Vedi in particolare l’ambito della agency, i cui obiettivi oltrepassano quelli tesi al benessere individuale, e l’ambito della libertà individuale come impegno sociale.

<sup>53</sup> L’“aspetto abilitante” rimanda anche all’aspetto di “opportunity freedom”. Il punto sarà ripreso in 1.2.1 e 2.2.

private, assetti pubblici e strutture ibride, per esempio organizzazioni non governative e cooperative” (Sen 2000a, 58) - e al ruolo di sostegno che esse possono svolgere.

In questa prospettiva è possibile guardare ad alcune libertà “strumentali” - “tipi di diritti, occasioni e titoli” (Sen 2000a, 42) - che rendono possibile l’espansione delle libertà individuali. A proposito Sen indica un “elenco non [...] esauriente” (Sen 2000a, 43) che comprende “cinque tipi distinti di libertà” (ibidem): “1. Le libertà politiche, 2. Le infrastrutture economiche, 3. Le occasioni sociali, 4. Le garanzie di trasparenza e 5. La sicurezza protettiva” (ibidem). Dando per acquisita la funzione delle libertà politiche, di cui si è trattato sopra, accenniamo di seguito alle rimanenti estrapolando alcuni aspetti di maggiore interesse per il presente discorso. Nel trattare le “occasioni economiche” Sen sottolinea la liberazione da “una condizione servile esplicita o implicita” (Sen 2000a, 13) resa possibile storicamente dalla contrattualizzazione del lavoro, evidenzia gli “effetti debilitanti [...] sulla libertà, l’iniziativa e le capacità di una persona” (Sen 2000a, 27) indotti dalla disoccupazione, sostiene più in generale che la “libertà di partecipare all’interscambio economico [abbia] un ruolo fondamentale nel vivere associato” (ibidem)<sup>54</sup>. Le occasioni sociali si riferiscono al sistema dei servizi - “scuola, sanità e simili” (Sen 2000a, 44) - che consentono lo sviluppo di capabilities centrali afferenti sia alla sfera privata (avere un’istruzione, godere di salute, avere autonomia e stima di sé, fare progetti, ecc.) che alla partecipazione alla vita della comunità (poter lavorare, effettuare scambi economici, prendere parte a una discussione con altri, ecc.). Per sicurezza protettiva si intendono strumenti di protezione “fissi, come gli assegni di disoccupazione o l’integrazione per legge del reddito degli indigenti” (Sen 2000a, 45) e ad hoc, volti ad assicurare la popolazione vulnerabile rispetto al rischio di povertà o ad assicurare un reddito a chi si trovi già in una condizione di povertà emergenziale. La trasparenza è una qualità specifica delle interazioni e relazioni sociali, che attiene alla “fiducia” (Sen 2000a, 44) e, in un più ampio quadro societario, al “diritto all’informazione” (ibidem) libera e corretta. Questi tipi di libertà secondo Sen si possono combinare e rafforzare o indebolire reciprocamente. Ricorrendo a uno dei numerosi esempi possibili, “l’analfabetismo costituisce [...] non solo una mancanza della libertà di leggere ma anche una riduzione di tutte le altre libertà che dipendono dalle forme di comunicazione in cui è necessario il possesso delle capacità di leggere e scrivere” (Sen 2007, 25).

Si evince quindi che la valutazione dei fenomeni sociali, sia su scala macro che su scala micro, necessita di una griglia analitica che permetta di osservare e giudicare i nessi, le connessioni, le catene causali attraverso cui tali libertà strumentali si presentano, contribuendo in modi e misure

---

<sup>54</sup> Ciò vale anche, e in particolare modo, per “piccoli agricoltori e produttori in difficoltà” (ibidem).



diverse all'espansione delle libertà sostanziali individuali e al più complessivo processo di sviluppo<sup>55</sup>. Inoltre, è opportuno richiamare ed esplicitare un valore aggiunto dell'accezione della libertà come sviluppo, che rimanda alla cornice del rapporto tra individuo e sociale:

“sviluppo e benessere sono considerati in maniera integrata, e l'aumento delle libertà sostanziali diventa un impegno sociale, combinando così il tema della “individual agency” con vari assetti e dimensioni sociali (culturali, sociali, politiche economiche)” (Busilacchi 2009, 71).

## 1.2 *Sviluppi in letteratura*

Nel precedente paragrafo abbiamo tratteggiato alcuni dei concetti principali introdotti da Sen, lungo un ideale percorso che ci ha condotto a esplicitare progressivamente aspetti propri della concezione dell'individuo e aspetti propri degli assetti sociali, introducendo nel continuum alcuni richiami reciproci tra le due polarità. A questo punto è opportuno tornare a focalizzare il lato del soggetto individuale, considerando il punto di vista di altri autori che hanno approfondito anche criticamente alcuni degli aspetti citati. Ci si concentrerà dapprima sulla scelta individuale, per poi problematizzare alcuni aspetti del concetto di agency e proseguire quindi con la dimensione sociale delle capabilities.

### 1.2.1 *Problematizzare la scelta individuale: preferenze, libertà di scelta e process freedom*

Un primo punto che richiede di essere ripreso e approfondito riguarda la libertà di scelta e la formazione delle “vere” preferenze, ad essa connessa. Adottiamo come riferimento G. Busilacchi (2011) che ne dà conto in relazione al corso dell'azione individuale.<sup>56</sup> In particolare ci concentriamo sulla formazione delle preferenze, che “orientano il corso di azione” (Busilacchi 2011, 57) e che - tutt'altro che date - sono influenzate dalla “libertà di avere accesso a un «menù» più o meno ampio di alternative” (ibidem)<sup>57</sup>.

Per comprendere questa affermazione è utile riassumere la linea argomentativa dell'autore, anche richiamando contenuti già esaminati nel nostro discorso: alcuni fattori (individuali, sociali,

---

<sup>55</sup> Si riprenderà il punto a proposito del concetto di esclusione sociale.

<sup>56</sup> Il discorso si inserisce come capitolo di una pubblicazione sulle politiche di attivazione sociale (inserimento lavorativo e conciliazione tra famiglia e lavoro).

<sup>57</sup> L'interrogativo di fondo mira a verificare se e a quali condizioni sia possibile evitare che l'azione sia orientata da false preferenze “influenzate dalla [...] consapevolezza di non godere di pieni «gradi di libertà»” (Busilacchi 2011, 56).

ecc.)<sup>58</sup> consentono la conversione di beni e servizi interessanti per il soggetto (che possono essere entrati nella sua disponibilità, per esempio per mezzo del reddito) in “effettive opportunità” (Busilacchi 2011, 53) (capabilities) di conseguire i funzionamenti desiderati; il benessere dipende dall’“estensione della libertà di scelta” tra tali opportunità (capabilities); la libertà sostanziale è la libertà “di scegliersi una vita cui (a ragion veduta) si dia valore”<sup>59</sup>. È necessario, inoltre, esplicitare il concetto di “libertà di agire” (Busilacchi 2011, 56), definibile come “ciò che ci è concesso fare nel corso dell’azione [...] ad esempio la possibilità di operare una scelta in modo autonomo e senza interferenze” (ibidem). Tale libertà di agire, d’altronde,

“rappresentando la possibilità di poter avere accesso concreto alle varie alternative di azione [...] rimanda anche all’effetto esercitato sulle opportunità di azione, da parte di due elementi: le risorse e i valori (o credenze) degli individui” (Busilacchi 2011, 57).

Questo significa che la libertà di agire si compone di tre elementi: l’assenza di impedimenti esterni all’azione (precondizione)<sup>60</sup>, le risorse (dato quantitativo) e i valori individuali (dato qualitativo). La loro combinazione determina, di caso in caso, il grado della libertà di agire. Venendo al punto, secondo l’autore il processo di formazione delle (“vere”) preferenze si dà in presenza di questi tre elementi e in relazione al grado di tale libertà. Solo con “un set ampio di «vere» preferenze” (Busilacchi 2011, 58) - e dunque con un ampio grado di libertà di agire - è possibile disporre pienamente delle capabilities o, altrimenti, della “libertà di conseguire” rappresentata dal vettore delle capabilities<sup>61</sup>. La differenza introdotta dalla considerazione delle (“vere”) preferenze può essere illustrata con un esempio: “poter scegliere tra risultati alternativi giudicati rispettivamente «insoddisfacente», «brutto» e «orrendo», [non] permetterebbe di usufruire di altrettanta libertà-di-conseguire quanto poter scegliere tra altre tre alternative considerate «buona», «bella» e «superba»” (Sen 2011, 38). Tornando al corso dell’azione individuale, e sulla scorta del processo di formazione delle (“vere”) preferenze di cui sopra, attraverso la “scelta [...] pienamente libera e a questo punto [...] pienamente «razionale»” (ibidem) sarà possibile realizzare i funzionamenti desiderati. Capabilities e funzionamenti costituiscono rispettivamente l’input e l’output della scelta.

Come è possibile allora ricondurre l’argomentazione qui riassunta all’affermazione iniziale secondo cui le preferenze sono influenzate dalla “libertà di avere accesso a un «menù» più o meno

---

<sup>58</sup> Ci si riferisce a “il contesto sociale [...] così come tutte le caratteristiche individuali [...] (risorse) [...] (valori), che possono influenzare la capacità di convertire un «paniere di beni» in benessere” (Busilacchi 2011, 59).

<sup>59</sup> Vedi in precedenza.

<sup>60</sup> Si rammentino, di converso, gli “structural constraints” (1.1.3).

<sup>61</sup> Busilacchi (2011, 56) cita Sen definendo la “libertà di conseguire” come “la “libertà complessiva di realizzare ciò che reputiamo importante” [Sen 2000a,46], cioè di realizzare i propri veri desideri in termini di *functionings*”.

ampio di alternative”? Innanzitutto, è “particolarmente importante” (Busilacchi 2011, 56) la distinzione tra libertà di agire e libertà di conseguire<sup>62</sup>; avendo presente che la traduzione della libertà di agire con il concetto di “agency” (Busilacchi 2011, 56) conduce a un’accezione della “agency” che si discosta in parte da quanto esposto in precedenza<sup>63</sup>. In secondo luogo, l’applicazione che Busilacchi fa dei concetti seniani al corso di azione individuale suggerisce una disposizione consequenziale dei diversi passaggi<sup>64</sup>; tuttavia ci sembrerebbe opportuno guardare al rapporto tra “vere” preferenze e (valuable) capabilities come a un rapporto maggiormente implicato e circolare<sup>65</sup>. Infine, vi è un punto che sembra restare fuori dallo sguardo dell’autore, che - nel descrivere il corso dell’azione - assume come “variabili indipendenti” (Busilacchi 2011, 54) il contesto sociale e le caratteristiche dell’individuo (risorse e valori o credenze). In questo senso egli non ne misconosce l’influenza, al contrario: contempla l’azione di fattori di conversione individuali e la necessità di interventi statali “per rendere eque le condizioni di libera scelta” (Busilacchi 2011, 59). In precedenza, però, abbiamo visto come la “discussione pubblica” e l’“interazione sociale” costituiscano ambiti in cui i valori individuali possono essere soggetti non solo a influenze e condizionamenti esterni bensì anche a uno scambio e a un dibattito a cui è possibile partecipare e in cui è possibile negoziare cosa includere (o escludere) - e con quali criteri - dalla base informativa a cui si riferiscono valutazioni e decisioni riguardo al benessere degli individui. Abbiamo anche sottolineato il ruolo degli individui come agenti nello sviluppo di assetti sociali che sostengano le libertà individuali. Guardando a questi casi, dunque, sembra possibile richiamare la “relazione bidirezionale” tra valori individuali e contesto sociale<sup>66</sup>, ampliando il perimetro dell’argomentazione di Busilacchi per come qui riportata.

Eppure, dato per assodato questo passaggio, esiste un punto di vista che mette in discussione una supposta “automaticità” sia della libertà di scelta che del dibattito pubblico. Si tratta della posizione espressa da R. Lehweß-Litzmann (2014) che - richiamando la tesi seniana “what counts

---

<sup>62</sup> Per Sen (2011, 33-34), nel valutare la libertà di agire “l’attenzione si concentra su ciò che la persona è libera - e che le è concesso - di fare, e non su quello che riesce a ottenere”; la libertà di conseguire “si riferisce a ciò che una persona è libera di ottenere - sulla base delle sue azioni e di quelle degli altri” (Sen 2011, 34). Per esempio, la prima indica la “libertà di *cercare e accettare* un lavoro” (ibidem), la seconda consiste nella “libertà di essere non affamato se così si sceglie” (ibidem); si noti che la seconda “può derivare dal [...] reddito [...] o dal fatto che una persona riceve una determinata quantità di cibo o un adeguato salario minimo dal sistema di sicurezza sociale” (ibidem). Da tali libertà si distingue poi il “«risultato» come tale (l’*essere* non affamato)” (ibidem).

<sup>63</sup> Vedi 1.1.2. Il punto qui sembra essere non tanto l’ampliamento della definizione della libertà al di là degli obiettivi di well-being ma l’accento sull’agibilità delle alternative e sul ruolo attivo dell’individuo; a nostro avviso, la libertà di agire può richiamare la libertà come controllo.

<sup>64</sup> In un’ideale sequenza: libertà di agire → “vere” preferenze → libertà di conseguire → realizzazioni.

<sup>65</sup> Spiegheremmo difficilmente, altrimenti, il doppio livello (libertà di agire e conversione di mezzi in capabilities) su cui si colloca l’azione del contesto sociale e delle risorse e dei valori individuali.

<sup>66</sup> Vedi in 1.1.4.

as well-being is the freedom of persons “to lead the kind of lives they value - and have reason to value”” (Lehweß-Litzmann 2014, 30) - osserva come essa rimandi a una duplice componente - soggettiva (to value) e intersoggettiva (to have reason to value) - nella definizione di cosa sia da intendere come “valuable” e nel giudizio in merito<sup>67</sup>. Egli sviluppa una linea argomentativa in cui discute due punti di debolezza dell’approccio: “a certain romanticism in the CA’s view of individuals and society as a whole, and [...] an imprudent attitude to freedom” (Lehweß-Litzmann 2014, 29)<sup>68</sup>. Ne diamo conto sinteticamente, concentrando alcune riflessioni sul primo punto, in particolare sulla visione dell’individuo.

L’autore premette che, di fronte alla scelta tra capabilities e funzionamenti nel giudicare sul benessere delle persone, sia preferibile trovare un equilibrio “between collective and individual responsibility” (Lehweß-Litzmann 2014, 32), tenendo conto del “degree of responsibility which actors can take” (ibidem) e di quanto le persone “are accountable for their choices” (ibidem). Più esplicitamente, la scelta dei funzionamenti (compresi outcomes della libertà effettiva) implicherebbe un’influenza prevalente della società; quella delle capabilities/libertà assegnerebbe un peso preponderante alla responsabilità individuale. D’altronde egli riconosce come la centratura sulla libertà, propria del capability approach, mostri una particolare attualità nell’applicazione a società contemporanee caratterizzate dal moltiplicarsi delle possibilità di scelta individuali, così come da disuguaglianze<sup>69</sup>. Inoltre, apprezza il fatto che - nel caso di “persons with special needs [...] (who have some difficulty in [...] transforming resources into capabilities)” (Lehweß-Litzmann 2014, 34) - il capability approach non ponga limitazioni alle risorse che possono essere necessarie per raggiungere la libertà definita come “valuable”, per quanto questa definizione risulti da particolari deliberazioni entro società date<sup>70</sup>. Se è vero che tale giudizio varia “according to time and place, and [...] to the evolution of people’s values” (Lehweß-Litzmann 2014, 35), l’approccio mostra anche il pregio di un certo pragmatismo nel valorizzare tutti i casi in cui la deliberazione promuove fattivamente un avanzamento nella direzione della libertà<sup>71</sup>.

Tuttavia, e qui l’autore viene alla parte critica, l’approccio seniano non approfondisce le condizioni inerenti all’aspetto processuale relativo alla libertà. Ciò vale sia per la dimensione

---

<sup>67</sup> Egli precisa che “[a]s an alternative to public discussion, Sen proposes critical reflection by a person as a way of finding out what is ‘objectively’ valuable” (ibidem). Vi abbiamo accennato in 1.1.2.

<sup>68</sup> Il discorso approfondisce la possibilità di adottare la prospettiva del capability approach nella valutazione delle politiche sociali, con riferimento particolare (ma non esclusivo) alle politiche di flexsecurity.

<sup>69</sup> Pluralità e disuguaglianza differiscono in quanto le scelte individuali derivano da opportunità rispettivamente pari e impari.

<sup>70</sup> La carenza di capability vi è comunque considerata come “a failure on the part of society to provide real freedom for people” (Lehweß-Litzmann 2014, 35).

<sup>71</sup> Bonvin Laruffa (2018a, 228 e 230) parlano a proposito di “comparative approach”.

collettiva della discussione pubblica (attraversata da asimmetrie di potere, manipolazione, preferenze adattive, ecc.) sia per la formazione dei valori e delle preferenze individuali, soggetti all'influenza della pubblica discussione e - tutt'altro che dati - oggetto di apprendimento (Lehweß-Litzmann 2014, 37). Secondo l'autore, l'idea di discussione pubblica è non solo "underspecified" ma anche "deeply romantic" (Lehweß-Litzmann 2014, 35) e la rappresentazione degli esseri umani che Sen oppone a quella della tradizione economica neo-classica è idealizzata al punto che, paradossalmente, "[j]ust like neo-classical economics rely on the rationality of their homo economicus, Deneulin and McGregor (2010: 513) can say about Sen: "[h]is faith in human reasoning is unshakeable"" (Lehweß-Litzmann 2014, 37).<sup>72</sup> In particolare, per quanto riguarda la formazione delle preferenze e la scelta individuale, l'autore osserva che gli ostacoli al dispiegarsi della libertà sostanziale individuale si ravvisano innanzitutto su un piano cognitivo: per poter scegliere tra capabilities sono necessarie capacità che non sono presenti dalla nascita oppure possono essere limitate da fattori individuali; sono necessari riferimenti valoriali e la capacità introspettiva di riconoscere le proprie preferenze. Vi è poi un passaggio successivo, anch'esso non automatico, che concerne la capacità di mettere in atto la scelta effettuata. Il fatto stesso che la formazione dei valori e la capacità di scelta individuale siano dipendenti dall'apporto del contesto (Lehweß-Litzmann 2014, 37) dovrebbe condurre a interrogare l'idea di un comportamento individuale che si suppone essere "razionale". Tuttavia secondo l'autore Sen sembra non farlo: "Sen has never denied these prerequisites of rational behaviour, but neither has he made them a subject for discussion" (Lehweß-Litzmann 2014, 37). L'idea seniana che vuole gli esseri umani come "agenti"<sup>73</sup> resta in qualche modo un appello, conforme a un ideale di "individual autonomy" (Lehweß-Litzmann 2014, 40). Eppure, proprio l'osservazione delle società contemporanee mostra che gli esseri umani "can also deviate from the heroic image of the autonomous agent who competently manages personal freedom" (Lehweß-Litzmann 2014, 40)<sup>74</sup>. È dalla presa d'atto di tale realtà che l'autore, piuttosto che appellarsi a un aumento della libertà di scelta come risposta al problema posto dalla libertà, richiama alla necessità di tematizzare innanzitutto "the faculty of dealing with freedom" (Lehweß-Litzmann 2014, 41) e di richiedere "the requirements which need

---

<sup>72</sup> "Following Sen, human beings have the gift to reflect, to take different points of view [...] to change their opinion. Also, they can see things from the position of others [...] they can even act against their own immediate needs, choosing to follow more sublime motives" (Lehweß-Litzmann 2014, 36).

<sup>73</sup> Cui è richiesto "to get actively involved in PD [public discussion] and to fight for the extension of their freedom" (Lehweß-Litzmann 2014, 39).

<sup>74</sup> L'autore indica tra i riferimenti R. Sennet di cui ricordiamo (Sennet 2012) la narrazione delle difficoltà di identificazione personale dei soggetti di carriere lavorative discontinue, in contesti anche spaziali instabili.

to be fulfilled” (Lehweß-Litzmann 2014, 42) dalla democrazia e dal ragionamento individuale<sup>75</sup>.

In ultimo

“[t]he weakness of the CA in the matter of processes is connected to its lack of insight into the social world, the way it is constructed by the interactions of real actors” (Lehweß-Litzmann 2014, 36).

Questa considerazione ci conduce a un terzo punto di vista sul tema della libertà di scelta, formulato da O. Leßmann (2011). È utile contestualizzare che il discorso cui facciamo riferimento approfondisce l’ipotesi di un approccio al problema della povertà basato sulla “libertà come processo”. In quest’ottica esplora tre ambiti in cui si suppone che la libertà come processo possa essere potenziata, a vantaggio di un rafforzamento della libertà di scelta, salvo confrontarsi con alcune aporie che suggeriscono la necessità di uno sviluppo ulteriore.

Premesso che “[c]apability [...] reflects the freedom of choice a person has to choose a life she "has reason to value"” (Leßmann 2011, 441), i punti di partenza dell’argomentazione sono due. In primo luogo, l’estensione della libertà di scelta di un individuo - o “the evaluation of a capability set” (ibidem) - dipende, oltre che dalla quantità, anche dalla qualità delle opzioni fattibili; si comprende così (nuovamente) la rilevanza delle preferenze<sup>76</sup>. In secondo luogo, sebbene la libertà di scelta presenti due aspetti - di “opportunità” e di “processo” - l’approccio seniano non approfondisce l’aspetto processuale: considera gli individui come “agenti attivi del cambiamento e non [...] ricettori passivi dei benefici erogati” (Sen 1999, 7) presupponendo che le persone siano capaci di scegliere. D’altronde, argomenta l’autrice, limitare eventuali interventi di contrasto alla povertà alle sole opportunità - “how the capability set can be broadened both quantitatively and qualitatively” (Leßmann 2011, 443) - espone al rischio che la agency degli individui possa modificare i risultati attesi. Per esempio, sono possibili forme di “distorsione da incentivo” (Sen 2000a, 140), per cui gli individui possono alterare il proprio “comportamento economico” (ibidem) per mantenere un reddito tale da consentire l’accesso a un beneficio; oppure è possibile che gli individui evitino il beneficio per via dello stigma ad esso connesso e delle relative “conseguenze sia sul rispetto di sé che sul rispetto da parte degli altri” (ibidem). Pertanto, un’alternativa nel trattamento della povertà è quella di rafforzare l’aspetto di processo della libertà di scelta individuale, ovvero la capacità di scegliere, o la agency, degli individui.

---

<sup>75</sup> Di altro avviso è Alkire: “Sen argues that increases in choices *per se* do not necessarily lead to an increase in freedom. [...] the options added may not be ones we value anyway. [...] an increase in ‘freedom of choice’ may crowd out our ability to live “a peaceful and unbothered life” (Sen, 1992, p. 63)” (Alkire 2005, 121).

<sup>76</sup> Citando Sen “(1990: 470) [...] Freedom is not just a matter of having a larger number of alternatives, it depends on what kind of alternatives they are” (Leßmann 2011, 441).

Vi sono tre ambiti in cui il capability approach ritiene che questo possa avvenire. Un primo ambito è quello del mercato, in cui le preferenze sono date e la scelta avviene esclusivamente tra le due opzioni della loyalty o della exit<sup>77</sup>. Un secondo ambito è dato dagli assetti democratici e, in specifico, da contesti di discussione pubblica anche ulteriori rispetto ai momenti e alle sedi formali di esercizio della democrazia elettiva<sup>78</sup>. Tuttavia, per quanto questo ambito appaia rilevante, vi sono due aspetti che limitano la comprensione di come la agency individuale possa essere rafforzata. In primo luogo, Sen accenna alle condizioni sociali del funzionamento di questi contesti<sup>79</sup> ma sembra non trattare il risvolto individuale della partecipazione. Secondo una certa letteratura, sostiene l'autrice, sarebbe utile identificare alcuni funzionamenti individuali che supportano i contesti democratici e a partire da questi funzionamenti descrivere la corrispondente (o le corrispondenti) "political capability" (Leßmann 2011, 447). Richiamando l'ambito specifico a cui l'autrice si riferisce, potremmo tradurre l'argomento nella domanda: quali capabilities possono scegliere le persone per poter partecipare a una deliberazione in materia di povertà? In secondo luogo, poiché la deliberazione è un processo, dovrebbe essere evidenziato l'aspetto processuale relativo alle capabilities. Non solo perché si tratta di formulare un giudizio condiviso su quali capabilities abbiano valore (e quali non) in una società formata da diversi stakeholder ma anche perché per Sen "democracy has an intrinsic value in that it furthers the agency of all individuals" (Leßmann 2011, 447). La stessa capability for voice<sup>80</sup>, un esempio di capability "partecipativa", presenta aspetti sia di opportunità - il poter dare voce a un determinato contenuto - che processuali. A proposito di questi ultimi, potremmo formulare la seguente domanda: "come" nel dibattito pubblico in materia di povertà le persone danno voce alle opzioni per loro significative e come queste vi prendono forma? Sen tuttavia non approfondisce tale aspetto processuale:

"[h]e is confident that the opportunity for an open public debate is sufficient to inspire an individual's capability of practical reasoning. He does not offer a model of the process of deliberation and preference formation on the individual level. Therefore, his trust in democracy as an area for strengthening individual agency remains hollow" (Leßmann 2011, 448).

Un terzo ambito in cui, secondo il capability approach, la agency può essere rafforzata è quello della partecipazione a livello micro, nei progetti partecipativi. Per alcuni aspetti esso rappresenta un precipitato di quanto osservato per gli assetti democratici; in più, esso getta luce sulla

---

<sup>77</sup> A proposito vedi anche Bonvin e Laruffa 2018a.

<sup>78</sup> Mantenendo il riferimento alla tripartizione di Hirschmann in questi contesti è possibile esercitare l'opzione della voice, connessa con la formazione delle preferenze (Leßmann 2011). Si veda in 2.1.

<sup>79</sup> Si veda quanto accennato in merito alle libertà partecipative strumentali (1.1.4).

<sup>80</sup> Approfondiremo il tema della voice in 2.1.1.

dimensione relazionale delle capabilities. Secondo l'autrice le criticità qui riguardano due punti interconnessi: il gap tra linguaggi e valori veicolati da esperti e non esperti; l'esistenza di relazioni di potere che influenzano gli esiti dei progetti e possono esserne rinforzate. Il condizionamento sociale è un'espressione di tale potere. Sebbene Sen affermi che “i valori sono soggetti [...] all'influenza [...] dell'interazione sociale” (Sen 2000a, 15)<sup>81</sup>, secondo l'autrice, quindi, egli non analizza i modi concreti in cui gli individui interagiscono, lasciando inevaso l'interrogativo su quale ruolo giochino le relazioni sociali nel rafforzare (o meno) la agency individuale.

È così che, a partire dall'approfondimento dell'aspetto di processo della libertà di scelta ed esplorando alcuni ambiti in cui si suppone che la agency possa essere rafforzata, si giunge alla questione del “social embedding” (Leßmann 2011, 450) degli individui:

“[t]he problem of how to deal with the process aspect of freedom, how people learn to choose and form their preferences is [...] thoroughly interrelated to the social embeddedness of individuals” (Leßmann 2011, 450).

È in particolare a partire da questa osservazione che Leßmann propone tre possibili sviluppi della ricerca sulla possibilità di potenziare la agency (a contrasto della povertà): guardare alla scelta non in un momento puntuale ma in un arco temporale, rilevando “how the choice situation change” (Leßmann 2011, 456) e come vari “a sequence of capability sets” (Leßmann 2011, 457); approfondire l'aspetto del radicamento, in particolare “the influence of our social affiliations and commitments on our evaluation of a choice situation-our preference formation” (Leßmann 2011, 458); considerare l'ambivalenza tra la dipendenza degli individui dal gruppo di appartenenza e la possibilità che essi hanno di scegliere quale appartenenza privilegiare nelle diverse circostanze. In definitiva secondo l'autrice,

“[i]t is impossible to define poverty without reference to the social environment or to overcome poverty without respecting human agency of the poor [...] strengthening their agency includes providing more opportunities but also encouraging them as well as all others to make use of their freedom of choice” (Leßmann 2011, 459).

#### *In sintesi*

A questo punto proviamo a sintetizzare i passaggi salienti di questo paragrafo. L'argomentazione di Busilacchi sostiene che - a livello individuale, date le caratteristiche personali e il contesto sociale - la formazione delle “vere” preferenze avvenga in condizioni di libertà di agire e, così configurata, consenta lo sviluppo di un'azione coerente con una scelta libera e consapevole tra capabilities. Lehweß-Litzmann critica una concezione “razionale” dell'individuo

---

<sup>81</sup> Vedi 1.1.4. Si avrà inoltre modo di approfondire il tema del rapporto tra tecnici e non nello sviluppo locale.



che non spiega i casi in cui gli individui non sono in grado di scegliere saggiamente o di dare corso ad azioni congruenti con le scelte compiute. Inoltre, poiché valori e preferenze che informano la libertà di scelta si plasmano nel confronto pubblico in società date, la constatazione dell'instabilità dei legami e delle appartenenze nelle società attuali induce a confutare la tesi che l'aumento della libertà di scelta possa costituire una soluzione al problema di per sé ben posto della libertà, a meno che non si verifichino specifici requisiti a livello individuale e a livello collettivo. Per Leßmann investire sull'aspetto di processo della libertà, rafforzando la capacità di scegliere e la agency, può offrire una risposta al problema della povertà. Alcune criticità, ravvisabili nelle pratiche in cui si assume che la agency possa essere potenziata, suggeriscono la necessità di investigare maggiormente l'aspetto processuale della libertà di scelta e la dimensione sociale delle capabilities, rivolgendo l'attenzione a "how people learn to choose" (Leßmann 2011, 459).

A questo punto passiamo ad approfondire alcune visioni specifiche del concetto di agency e della dimensione sociale delle capacità.

### 1.2.2 *Agency diretta e indiretta*

Il concetto di agency è stato approfondito da D.A. Crocker (2009), che propone un'accezione "forte" della agency, in un dialogo con le formulazioni che nel tempo ne ha dato Sen.

Secondo l'autore<sup>82</sup>, uno spartiacque nella visione seniana della agency è il 1992: successivamente Sen si astiene dal ricorrere al concetto di agency effettiva a vantaggio di una "agent-oriented view" (Crocker e Robeyns 2009, 75) che enfatizza il ruolo di agente dell'individuo<sup>83</sup>. È importante sottolineare che l'introduzione del concetto di agency risponde a due motivazioni principali: la necessità di integrare il concetto di well-being con valori che non siano passibili di critiche di individualismo<sup>84</sup>; proporre una soluzione "to the problem of the selection and weighting of capabilities" (ibidem)<sup>85</sup>. La prima ragione ci ricorda che gli obiettivi di agency possono riguardare l'individuo ma possono anche non coincidere con obiettivi relativi al suo well-being<sup>86</sup>. Al secondo problema si collegano alcuni interrogativi che esulano dallo scopo di rilevare quali capabilities e funzionamenti compongono il well-being di uno/più individui e che

---

<sup>82</sup> Il capitolo consta di due parti e, in specifico, "[t]he second part, of which David A. Crocker is the primary author, focuses on the nature, value, and role of agency in the capability approach" (Crocker e Robeyns 2009, 60). Come riferimento nel testo adotteremo il singolare di tale autore.

<sup>83</sup> Fino al 1992 la definizione di agency è riconducibile a quella illustrata in 1.1.2 (con la doppia declinazione in libertà e acquisizioni di agency come controllo e libertà e acquisizioni di agency effettiva), dopodiché Sen passa alla prospettiva accennata in 1.1.4 (Crocker e Robeyns 2009).

<sup>84</sup> Vedi anche in 1.1.2.

<sup>85</sup> Si può parlare a proposito di un "normative ideal" (Crocker e Robeyns 2009, 75).

<sup>86</sup> "Although an agent may exercise his agency only in seeking his well-being, she also may exercise it in seeking other ends" (Crocker e Robeyns 2009, 76); gli obiettivi possono riguardare "altruistic goals" (ibidem).

vertono intorno a questioni quali “who decided what was important or the process by which these decisions were made or enacted” (ibidem). Mentre per la valutazione del well-being conta il “cosa” (funzionamenti e/o capabilities), indifferentemente se le cause di esso siano interne o esterne all’individuo, il concetto di agency è introdotto per descrivere lo spazio relativo al “chi” e al “come” e la risposta a tali interrogativi è che “individuals and groups should decide these matters for themselves” (ibidem). Sintetizzando le due acquisizioni introdotte con il concetto di agency, si arriva quindi alla seguente definizione:

“[a] person’s agency achievement is her deciding and acting on the basis of what she values and has reason to value, whether or not that action is personally advantageous. A person’s agency freedom is the freedom to so decide and the power to act and be effective” (ibidem).

Rispetto a quella present-ata in 1.1.2, questa definizione della agency sembra restituire una visione meno dicotomica del rapporto tra well-being e agency. Inoltre, l’“agent-oriented” capability approach riprende e rafforza l’accezione “partecipativa” (Sen 1994, 87) attribuita alla nozione di agency come controllo asserendo che la agency è “something we have reason to value, realize in our lives, and exercise jointly in our groups and institutions” (Crocker e Robeyns 2009, 76).

Entrando più nel merito della posizione espressa da Crocker, è opportuno chiarire che egli rifiuta di definire le realizzazioni di obiettivi di agency effettiva (in cui l’agente non è la persona) come casi di agency della persona stessa, riservandosi di definirli come “realized goals” (Crocker e Robeyns 2009, 79). Secondo l’autore il concetto di agency effettiva consente “to say that institutions and *other* people can bring about or contribute to the realization of our own goals” (Crocker e Robeyns 2009, 77), rendendo evidente la rilevanza per la persona delle modalità con cui il controllo altrui viene esercitato<sup>87</sup>; consente inoltre di rendere conto del well-being di chi presenti delle limitazioni personali nell’esercizio della libertà di scelta<sup>88</sup>: “infants, those severely disabled mentally, and very old people are capable of healthy functioning even though they make few if any decisions” (ibidem). Tuttavia, egli guarda favorevolmente all’abbandono del concetto di agency effettiva da parte di Sen.

Crocker opera una distinzione che, discostandosi da quella di Sen, identifica i seguenti casi: la agency diretta, la agency indiretta, “the agency of others (and force of circumstances)” (Crocker e Robeyns 2009, 78). L’ultima, come si è visto, non viene considerata come un caso di agency della persona. La seconda allude a circostanze in cui l’individuo ha un controllo indiretto di alcune leve del processo decisionale che conduce ai risultati che lo riguardano; parafrasando, un possibile

---

<sup>87</sup> Vedi quanto osservato in 1.1.2: “il modo in cui viene esercitato il controllo non è indifferente” (Sen 1994, 96).

<sup>88</sup> Si veda quanto riscontrato come obiezione all’idealizzazione del soggetto della libertà di scelta in 1.2.1.

esempio è il caso in cui un cittadino influenzi intenzionalmente (per quanto non direttamente) la decisione di un politico, poiché questo si aspetta che l'elettore lo riterrà responsabile se deciderà contro la sua volontà e quella di altri elettori<sup>89</sup>. La agency dunque si dà, secondo l'autore, quando “we decide on and intentionally realize or contribute directly or indirectly to the realization of our goals” (Crocker e Robeyns 2009, 79).

Di agency si può parlare, in particolare, quando sono riconoscibili le seguenti dimensioni: l'autodeterminazione della decisione di agire (libera, per esempio, da compulsioni e forzature); quando l'azione sia intenzionale e ragionata, anche mettendo in discussione alcune norme<sup>90</sup>; quando vi sia un'azione: non sono sufficienti la libertà di agire e la decisione di farlo ma è necessario che i risultati discendano “at least partially” (Crocker e Robeyns 2009, 82) da un'azione “direct or indirect [...] individually or with others” (ibidem) da parte del soggetto; quando l'azione incida sulla realtà, con effetti anche durevoli nel tempo. Le dimensioni citate comportano che vi siano “agency freedom and effective power” (ibidem). È importante evidenziare che la agency, intesa nelle due accezioni di cui sopra, “is a matter of degree rather than “an ‘on/off’ capacity or condition” (Crocker e Robeyns 2009, 81).

È utile sottolineare che, secondo l'autore, tra agency e well-being esiste un rapporto di interdipendenza circolare. L'esercizio della agency in materia di well-being aumenta la possibilità di realizzare funzionamenti nel campo della “reduction of deprivation” (Crocker e Robeyns 2009, 85) più di quanto non avvenga per azione di cause esterne, ivi compresi “development programs that others provide” (Crocker e Robeyns 2009, 85-86)<sup>91</sup>. Viceversa la presenza di capabilities e funzionamenti quali “health, nutritional well-being, education, and valuable employment” (Crocker e Robeyns 2009, 86) aumenta “the ability to decide on and the power to achieve” (ibidem) gli obiettivi desiderati<sup>92</sup>.

Infine, l'affermazione “[p]eople individually and collectively conduct their own lives, sometimes realizing their own self-regarding goals, sometimes realizing (or helping realize) other's goals, and sometimes by forming joint intentions and exercising collective agency” (Crocker e Robeyns 2009, 79) ci rimanda a un interrogativo su come possa darsi un concorso di

---

<sup>89</sup> Si consideri la privazione di agency a danno di chi non può far valere il contenuto del proprio voto, per esempio le persone straniere nel nostro Paese.

<sup>90</sup> “for *some* reason or to achieve some goal” (Crocker e Robeyns 2009, 12), nel caso della “reasoned agency” (Shariff 2018, 155) ma anche “scrutinising and deliberating about reasons and values” nel caso della “critical agency” (ibidem).

<sup>91</sup> Si rammenti Leßmann (2011) a proposito dei progetti partecipativi.

<sup>92</sup> “It is difficult if not impossible for people suffering from severe deprivation to be able to run their own lives and help decide the direction of their communities” (Crocker e Robeyns 2009, 17)

fattori tale da favorire l'emergere di tale capacità di agire<sup>93</sup>. Tratteremo della dimensione collettiva e sociale delle capabilities nel prossimo paragrafo.

Prima di concludere questo paragrafo accenniamo all'esistenza di una posizione critica sulla agency, espressa da Warner (2018). Secondo l'autore il valore introdotto dal concetto di libertà di agency trova riscontro nell'emancipazione dell'idea di sviluppo da una visione eterodiretta<sup>94</sup> e tuttavia il concetto di agency rischia di essere sopravvalutato, se è vero che per lo stesso Sen "all choices are to varying extents partial, limited and constrained" (Warner 2018, 54). Un ulteriore problema, inoltre, si dà "when individual choices are used as the only bases for deciding what constitutes a good and valuable society" (ibidem): ne discende l'opportunità di riferirsi e di coordinarsi intorno al concetto guida - di volta in volta definito, in una comunità data<sup>95</sup> - di bene comune.

### 1.2.3 *Approfondimenti della dimensione sociale delle capacità*

Sebbene il capability approach seniano non possa essere correttamente tacciato di essere troppo individualistico (Robeyns 2017)<sup>96</sup>, è comunque oggetto di una critica ricorrente che - con riferimento alla polarità tra individuo e sociale - rileva una debolezza nel trattamento della dimensione sociale delle capabilities (Bifulco e Mozzana 2011). È così che "[n]eglect of social matters has been among the main criticisms of the capability approach" (Jackson 2014, 126). Su questo aspetto quindi l'incompletezza dell'approccio può trarre vantaggio dalle riflessioni di studiosi che hanno integrato la teorizzazione da specifiche angolature. Esamineremo alcuni di questi sviluppi dell'approccio, con l'avvertenza che questa area del pensiero seniano troverà spazio di discussione anche nel secondo capitolo<sup>97</sup>.

Uno dei riferimenti è F. Stewart (2004, 2005) che approfondisce il rapporto tra capabilities e gruppi, evidenziando valore e rischi dell'appartenenza, per sostenere la rilevanza delle "capabilities di gruppo". Abbiamo ormai acquisito l'influenza del contesto sociale su valori, scelte e well-being degli individui; abbiamo anche osservato come nelle società attuali le appartenenze -

---

<sup>93</sup> Un esempio viene fornito da Shariff (2018) che riporta un caso di agency collettiva nell'esperienza del movimento collettivo dello Shahbag Moment del 2013 in Bangladesh.

<sup>94</sup> Prova ne è la rilevanza assunta, nel discorso sullo sviluppo, da aspetti quali "people's own thinking, feeling and ideas about what kind of life they want to live" (Warner 2018, 53).

<sup>95</sup> Il bene comune è "tessuto relazionalmente"; l'autore predilige a quello di gruppo il concetto, più cogente per l'individuo, di comunità.

<sup>96</sup> A monte è il principio dell'individualismo etico o normativo (Robeyns 2017, Lehweß-Litzmann 2014) da non confondersi con l'ipotesi di un individualismo metodologico o ontologico, che riteniamo di non accogliere. Se "[i]n Sen's view [...] methodological individualism amounts to seeing individuals as 'detached' or 'separated' from their social surroundings [...] he denies being a methodological individualist" (Leßmann 2020, 16).

<sup>97</sup> Si veda in particolare la concezione seniana dei gruppi di cui tratteremo nel capitolo 2.

elettive e non - possano essere molteplici e diversificate (per durata, forza dei legami, formalità/informalità, ecc.). Ciò che l'argomentazione di Stewart evidenzia sono due aspetti: il ruolo specifico che l'appartenenza a gruppi può avere per il well-being degli individui; le caratteristiche che i gruppi possono presentare per favorire il well-being degli individui.

Sul primo fronte, la “membership” - sia in sé sia attraverso la dimensione performativa del gruppo in cui l'individuo si identifica - può avere un impatto diretto sull'autostima e l'empowerment individuale. Tale impatto, si badi, può essere sia positivo che negativo; nel primo caso è possibile parlare di “an important capability being membership of groups which enhance well-being” (Stewart 2005, 188). Vi è poi un impatto di tipo strumentale, che attiene ad alcune tipologie di gruppi la cui mission è economica<sup>98</sup>. Vi è infine un terzo impatto, che interessa la formazione delle preferenze e le scelte individuali; in questa prospettiva “what is chosen [...] depends not only on the individual but on the nature of these groups and the influences they affect” (Stewart 2005, 189). Se è vero che un fondamento della libertà sostanziale va cercato nel giudizio di valore individuale, il dato dell'influenza del gruppo apre un interrogativo su “who is to make that judgement” (Stewart 2005, 190); il che ci riporta ad alcuni interrogativi sollevati in 1.2.1. Tuttavia, qui l'autrice si discosta da alcuni assunti centrali del capability approach che abbiamo esaminato finora<sup>99</sup>, propendendo per l'idea di una distinzione tra “buone” e “cattive” capabilities<sup>100</sup> che consentirebbe di “differentiate between good and bad groups according to which type of values they promote” (Stewart 2005, 190). Il giudizio di valore pertanto è implicito in tale distinzione ed è (in qualche modo) già dato.

Ne discende la possibilità di una disamina su quando e quanto i gruppi possano favorire o meno il well-being degli individui. Merita quindi di essere evidenziato, da un lato, come la coesistenza di gruppi diversi (anche per identità etnica) non conduca al conflitto - e dunque a una condizione di ill-being - se non per il concorrere di altri fattori, di natura economica o politica, connessi alla dimensione del potere<sup>101</sup>. Inoltre, i rapporti tra gruppi possono essere caratterizzati da disuguaglianze orizzontali<sup>102</sup>, multidimensionali (politiche, economiche, sociali), che costituiscono, per esempio, dei fattori determinanti della povertà. A proposito è possibile affermare

---

<sup>98</sup> Può essere riferito a tre tipologie di gruppi la cui mission è economica (efficiency function, claim, pro bono).

<sup>99</sup> In particolare, dall'idea e la soluzione data dalla discussione pubblica.

<sup>100</sup> Vi è sullo sfondo un richiamo, seppure problematico, a Nussbaum (Stewart 2005, 190), dopodiché abbiamo avuto modo di specificare come capabilities e funzionamenti in ultima analisi *non* siano neutri.

<sup>101</sup> “[...] cultural differences do not lead to violent conflict unless there are also major economic and/or political causes” (Stewart 2004, 9). Questa osservazione è condivisa anche da Cox e Pawar (2013, 124): “[t]his is not to say that diversity results inevitably in tension and conflict; the reality is rather that these divisions become significant when either political or socioeconomic realities render them such”.

<sup>102</sup> Per disuguaglianze orizzontali si intendono disuguaglianze connesse a caratteristiche “intrinseche” agli individui appartenenti a un determinato gruppo (etnia, genere, età, territorio, ecc.).

che “members of deprived groups have fewer opportunities for social mobility than members of richer groups: consequently horizontal inequalities are harder to escape from than inequalities that aren’t group related” (Leßmann 2020, 8). Si comprende dunque come, anche in questo caso, siano possibili impatti sia in termini di well-being che di ill-being. Più in generale, approfondendo la relazione tra gruppi e well-being degli individui che vi appartengono, “groups capabilities are made up of individual capabilities [...] the average of the capabilities (and sources of capabilities) of all the individuals” (Stewart 2005, 192). In base a quanto esposto è possibile riferirsi alle tipologie di gruppo analizzate come a dei “collectives from an external point of view” (Leßmann 2020, 4), ovvero “based on ascription by others not formed by voluntary membership” (ibidem). Anche a motivo di ciò, se è vero che per Stewart “the ability to engage in a collective action or form a group is itself a capability (Stewart, 2005, p. 199)” (Ibrahim 2004, 406), è altrettanto vero che “an important area for policy towards the poor is assistance in forming such groups [...] without creating excessive dependence” (Stewart 2005, 199).

Un’altra prospettiva è quella avanzata da S. Ibrahim (2006) che illustra come la partecipazione individuale ad azioni collettive di self-help sia generativa di nuove capabilities collettive o, altrimenti, come “the expansion and exercise of human capabilities can be a communal rather than only an individual process” (Ibrahim 2006, 398). A tale scopo l’autrice delinea un framework analitico che integra il capability approach con un approfondimento del rapporto tra individuo e struttura sociale<sup>103</sup> e con contributi inerenti all’azione collettiva, le istituzioni e il capitale sociale. Il contesto empirico di riferimento è dato da esperienze che vedono come attori persone in condizioni di povertà.

Nei termini del capability approach, il self-help “is based on the freedom of the poor to choose the lives they value, and their ability to use their agency to effectively achieve these desired lives” (Ibrahim 2006, 399) ed è connesso sia con le libertà strumentali sia con la libertà di well-being e la libertà di agency. Nella doppia finalizzazione al perseguimento del benessere proprio e altrui e nella circolarità che istituisce tra aumento del benessere e della libertà di azione, la libertà di well-being e la libertà di agency risultano interconnesse<sup>104</sup>.

Un approfondimento del self-help, tuttavia, richiede di andare oltre la posizione seniana, che riconduce l’analisi e la valutazione degli assetti sociali al principio delle “persone come fini”, e di evidenziare sia la “importance of social structures” (Ibrahim 2006, 402) che la “two-way

---

<sup>103</sup> Stanti alcune “limitations of the CA in capturing the interactive relationship between individual capabilities and social structures” (Ibrahim 2006, 397).

<sup>104</sup> Si veda anche Crocker. Secondo Ibrahim, “Members of self-help initiatives are thus able to reconcile their ‘well-being’ and ‘agency’ freedoms rendering them mutually reinforcing” (Ibrahim 2006, 400).

relationship between individual capabilities and social structures” (ibidem). Questa doppia attenzione si impernia sul radicamento sociale degli individui e comporta l’introduzione del concetto di “collective capabilities”. Le “collective capabilities” sono capabilities che i singoli individui possono sviluppare<sup>105</sup> e che differiscono dalle capabilities individuali poiché presentano come condizione possibilante la partecipazione a un’azione collettiva o di una rete sociale<sup>106</sup> e come obiettivo un vantaggio non solo individuale ma che riguarda una collettività. Esse incidono sulle scelte individuali nella misura in cui influenzano la percezione di ciò che ha valore e consentono potenzialmente di acquisirlo. Tutte le componenti di questo processo mantengono un doppio registro, individuale e collettivo. Di fronte all’interrogativo se anche le capabilities individuali possano sortire i medesimi esiti di un’azione di self-help, per come spiegata, l’autrice risponde che è proprio la possibilità di accedere a una dimensione collettiva ciò che rende più efficace l’impatto dell’azione di self-help dei poveri sulle strutture sociali in cui vivono. In questo senso, “[c]ollective agency is [...] crucial for the poor to influence the social structures in which they live” (Ibrahim 2006, 405).

Vi sono in particolare alcuni fattori facilitanti, quali: dimensioni limitate in grado di favorire la membership e di evitare pratiche espulsive<sup>107</sup>, leadership e coordinamento, norme interne cooperative, supporto di attori esterni, tensione verso opportunità economiche e sociali, equità ed empowerment, volontarietà dell’appartenenza. Vi sono anche dei fattori ostacolanti, quali: “lack of assets and time [...] limited access to political institutions, social networks, financial resources, information and markets [...] lack of education, [...] psychology of dependency” (Ibrahim 2006, 408), nonché relazioni di potere e conflitti interni alle comunità<sup>108</sup>. Per questo diventano rilevanti istituzioni in grado di esercitare una funzione di sostegno. Le istituzioni vanno intese come “the framework within which human interaction takes place” (Ibrahim 2006, 409) e tra di esse si annoverano sia “formal written rules” (ibidem) che “unwritten codes of conduct” (ibidem), sia esistenti che generate in esito all’azione di self-help. La stessa organizzazione di self-help d’altronde viene a costituire una nuova istituzione. Poiché la dimensione istituzionale attraversa e influenza le libertà strumentali, particolare attenzione va riposta nel cogliere se e quanto questo favorisca iniziative di self-help o meno. È rilevante infine il capitale sociale, inteso come “the set

---

<sup>105</sup> “newly” (Ibrahim 2006, 404).

<sup>106</sup> “attained by virtue of their engagement in a collective action or their membership in a social network” (Ibrahim 2006, 404).

<sup>107</sup> Poiché nelle società attuali si danno, come abbiamo visto per esempio in 1.2.1, diverse appartenenze, “the poor [...] need to reconcile [...] multiple identities in a way that nurtures intra-group cooperation while building constructive relations with non-members (Ibrahim 2006, 406).

<sup>108</sup> Si veda in Stewart (2005).

of social relations and networks” (Ibrahim 2006, 409) in grado di agire da catalizzatore di fiducia e reciprocità, capacità decisionale e di negoziazione, condivisione di informazioni, protezione sociale, promozione di diritti.

In sintesi, il framework delineato da Ibrahim per analizzare le esperienze di self-help evidenzia tre pilastri: la dotazione economica di partenza (risorse e beni), le capabilities di cui dispongono le persone impegnate, il capitale sociale. Dal mix dei tre, attraverso l’azione collettiva orientata al raggiungimento di obiettivi comuni, si producono nuove capabilities collettive che arricchiscono il set di capabilities individuali e possono tradursi in funzionamenti, al contempo, individuali e collettivi che possono instaurare un circolo virtuoso di promozione (e cambiamento) dei tre ingredienti di partenza.

Descrittivamente, un’azione di self help è generata da una riflessione da parte delle persone povere (un momento valutativo sulla situazione presente e su quella desiderata) e produce un avanzamento delle loro condizioni di vita. Per ricorrere a un esempio, tra i tre che Ibrahim riporta nel testo cui ci riferiamo, è il caso degli abitanti abusivi di un’area di proprietà governativa nella città del Cairo. Il contesto è dato da famiglie con scarse dotazioni economiche di partenza (dipendenti, monogenitoriali) e scarse capabilities individuali (analfabetismo, abbandono scolastico senza formazione professionale), da assenza di infrastrutture e di servizi, da un sentimento generale di sfiducia verso l’istituzione governativa per via della condizione abitativa precaria. Con la facilitazione di un’agenzia di cooperazione esterna, che ha valorizzato le reti di relazioni presenti tra gli abitanti (capitale sociale), hanno preso avvio “community meetings” (Ibrahim 2006, 412) che hanno permesso di riabilitare il rapporto con le istituzioni statali e di realizzare una scuola per l’infanzia e un centro sociale multifunzionale (tra l’altro, a contrasto dell’analfabetismo). Successivamente i gruppi di self-help, generati e partecipati nel processo di azione collettiva, sono stati riconosciuti e istituzionalizzati come ONG.

In base a quanto esposto si comprende che nelle esperienze in oggetto si tratta di “groups that originate in deliberate choices of their members to be part of the collective” (Leßmann 2020, 3), ascrivibili alla categoria dei “collectives defined from an internal point of view” (ibidem). Merita di essere riportato come Ibrahim parli delle acquisizioni di tali esperienze in termini di “sustainable improvements in their individual and communal well-beings” (Ibrahim 2006, 413).

Riportiamo infine il contributo di Jackson (2014), che integra il capability approach con un modello che identifica tre livelli di “capacities”, con lo scopo non solo di apportare alcuni correttivi



alla concezione seniana delle *capabilities*<sup>109</sup> ma, soprattutto, di fornire alle politiche sociali una teoria sociale che favorisca il superamento della centratura sull'individuo, quale destinatario degli interventi, a favore di un'attenzione per dimensioni esterne ad esso. Il punto di partenza è la distinzione tra *capabilities* "interne" ed "esterne", rinvenibile nel panorama del *capability approach*<sup>110</sup>. Le prime "reside in the individual, unattached to any unique social context" (Jackson 2014, 128); tra gli esempi si richiamano la salute, l'alfabetizzazione e la capacità di fare calcoli, la cultura generale, che possono essere innate o sostenute da politiche e servizi pubblici ma sono comunque invariabili al variare del contesto. È su queste che, principalmente, si concentra la teorizzazione di Sen. Le seconde "rely on a certain social context and would be lost if the context was withdrawn or if the individual moved to a different social context" (Jackson 2014, 128-129)<sup>111</sup>; gli esempi attingono dalla sfera delle competenze lavorative, della partecipazione ad attività economiche e sociali che, per svilupparsi, richiedono lavori appropriati, relazioni stabili e supportive a livello familiare e di reti sociali. Su tale suddivisione si innesta un'ulteriore partizione che "identify structural and social capacities to act, putting them alongside individual capacities" (Jackson 2014, 130).

Entrando nel merito, le "structural capacities to act" attengono a ruoli o posizioni formali, prescindendo in questo senso dalla persona, e delineano in sé vincoli e/o opportunità in un contesto dato. Le "social capacities to act" presentano una natura relazionale e si collocano nello spazio delle reti sociali e delle relazioni personali (per esempio nel lavoro, la famiglia, le attività informali). Mentre le "structural" e le "individual capacities" possono essere fatte coincidere, rispettivamente, con le *capabilities* esterne e interne, le "social capacities" "are personal but involve relations with others for whom they are also personal" (Jackson 2014, 131) e sono pertanto più difficilmente categorizzabili. Nella sostanza, le *capacities to act* non hanno un riferimento prettamente individuale (come è invece per le *capabilities*) ma presentano un maggiore addentellato con la dimensione strutturale/sociale e in questo consiste il loro apporto concettuale rispetto all'impianto del *capabilities approach*. Esse sono inoltre tra loro interdipendenti; in particolare, le "structural" e le "social capacities" "often arise in combination, the disadvantaged having low levels of both" (Jackson 2014, 131). Poiché quasi tutte le *capabilities* "come from an

---

<sup>109</sup> "Social relations and structures play a secondary, instrumental role as the means to enlarge the capability set" (Jackson 2014, 126). "In terms of the classic agency structure question [...] the capability approach [...] favours agency over structure" (Jackson 2014, 129).

<sup>110</sup> Si tratta di una distinzione elaborata in origine da M. Nussbaum (Jackson 2014, 127; Robeyns 2017, 93), autrice che non abbiamo affrontato direttamente nella consapevolezza della difficoltà che apprezzare e integrare l'ulteriore complessità della sua materia avrebbe comportato.

<sup>111</sup> Si rammenti il punto di vista critico sulla libertà (e sulla instabilità dei contesti) sollevato da Lehweß-Litzmann (2014).

amalgam of the three capacities to act” (Jackson 2014, 132), la valutazione delle capabilities deve poter tenere conto di tutti e tre i livelli, laddove una carenza in uno di essi comporta come conseguenza “restricted capabilities and life chances” (Jackson 2014, 132).

Da queste premesse possono essere tratte indicazioni per le politiche sociali che, se osservate criticamente, risultano essere per lo più rivolte ai singoli individui, di cui promuovono le capabilities individuali, mentre difficilmente risultano orientate a intervenire in direzione di un “institutional and social change” (Jackson 2014, 133). Eppure, vi sono casi di discriminazione sociale che precludono l’accesso a posizioni di prestigio a persone con elevate capacities individuali appartenenti a specifiche categorie; oppure vi sono casi, che interessano particolarmente le persone a vario titolo vulnerabili, in cui l’assenza di relazioni supportive in ambito familiare o comunitario limita fortemente “their individual, social and structural capacities” (Jackson 2014, 136). Tuttavia, è raro che le politiche si rivolgano, appunto, alle structural e/o social capacities che sottendono i casi in questione. Come esempio in positivo è possibile pensare a un intervento sui determinanti sociali delle pratiche discriminatorie, o una valorizzazione del lavoro di cura domestico o informale, o ancora una promozione della community care a condizione che essa non diventi un sostituto dei sistemi formali di cura (Jackson 2014). Ciò che il modello qui tratteggiato delinea è la necessità di un intervento multidimensionale, se è vero che “a full-blooded quest to enhance capabilities should treat individual, social and structural capacities as complementary and raise them simultaneously” (Jackson 2014, 136). Tradotto in termini di capability approach “a complete view would examine structural and social factors directly, not through the eyes of the individual” (Jackson 2014, 138). Merita di essere evidenziato, comunque, che la scelta del capability approach di focalizzare le capabilities (piuttosto dei funzionamenti) consente di limitare un’attitudine paternalistica che potrebbe caratterizzare le politiche sociali, su tutti e tre i livelli citati.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> “discourages a prescriptive or authoritarian manner [...] one can champion social policies that avoid undue centralisation and let people decide how to live their lives” (Jackson 2014, 138). Vedi anche Bonvin e Laruffa (2018a, 217): “imposing a specific vision of the ‘good life’ instead of leaving individuals free to pursue their own vision would be paternalistic”.

## Capitolo 2 Democrazia e giustizia

In questo capitolo approfondiremo la polarità tra giustizia e democrazia, riferendoci ad alcuni sviluppi teorici che hanno come fondamento il capability approach seniano. Prima di procedere in questa direzione è opportuno definire alcune coordinate del campo concettuale, a partire dai due poli in questione.

Per quanto il tema della giustizia compenetri l'approccio seniano, secondo Robeyns (2017) Sen non propone una specifica teoria della giustizia, avendo egli argomentato che “we don't need a theory that describes a utopian ideal” (Robeyns 2017, 157) ma che una elaborazione teorica a riguardo debba essere funzionale “to help us with making comparisons of injustice, and to guide us towards a less unjust society” (ibidem). D'altronde, abbiamo già avuto modo di comprendere quanto Sen attribuisca valore al principio della diversità umana e quanto egli prediliga un approccio pragmatico alla realtà. Prova ne è il fatto che egli non indichi uno specifico contenuto per le capabilities o una lista di capabilities rilevanti ma che si appelli al principio dell'individualismo etico/normativo. Strettamente collegato a questa visione è l'accento che egli pone sul valore della democrazia e l'accezione che ne dà: “Sen defines democracy as ‘government by discussion’ and as ‘public reasoning’, involving widespread ‘political participation, dialogue and public interaction’ (2009: 326)” (Bonvin *et al.* 2017, 955). È in questo ambito che prendono forma valori e criteri che qualificano idee di giustizia di volta in volta operative e contingenti. Inoltre, estendendo o specificando ulteriormente questa definizione, è importante sottolineare che l'assetto democratico potrà essere considerato come comprensivo di “all forms of collective decision-making processes” (Bonvin *et al.* 2017, 962) e come pervasivo di “all spheres of society: the public administration, firms, associations, the family, etc.” (ibidem).

Fatta questa premessa, nel muoverci tra i due poli della giustizia e della democrazia avremo quindi presente che “la partecipazione pubblica è essenziale per alimentare il dibattito sui valori e sui giudizi di valore che sono incorporati e depositati nelle decisioni pubbliche relative allo star bene” (Bifulco e Mozzana 2011, 403). Quello che sottotraccia la citazione ci suggerisce e che ci sembra opportuno evidenziare è anche che la relazione tra giustizia e democrazia è attraversata da una dimensione sia di processo sia di contenuto della libertà sostanziale. Un ambito in cui questa dinamica è riconoscibile è quello della formazione dei “giudizi sulla giustizia” (ibidem) e a esso dedicheremo un approfondimento. Per farlo, enfatizzeremo ora la dimensione cognitiva della democrazia, concentrandoci sugli aspetti partecipativi della stessa, ora la dimensione istituzionale e l'azione di presidio (o meno) che le istituzioni svolgono “nel promuovere e sostenere le capacità

individuali” (Bifulco e Mozzana 2011, 402). Introdurremo alcune implicazioni politiche che ne possono derivare, con l’obiettivo, in ultima analisi, di contestualizzare il discorso specifico che Sen propone a proposito dell’oggetto della povertà e della disuguaglianza.

## 2.1 *La costruzione della base informativa del giudizio in materia di giustizia*

Un concetto centrale, introdotto da Sen, su cui si articola il nodo democrazia - giustizia è quello di “base informativa del giudizio in materia di giustizia”. Essa definisce “the “territory of justice” over which considerations of justice directly apply” (Salais 2014, 17). Già in precedenza abbiamo utilizzato la formula “base informativa”, così come abbiamo evidenziato alcune implicazioni dell’inclusività (o meno) dei contesti di discussione e decisione in materia di benessere collettivo. Riprendiamo ora il concetto in relazione al processo democratico, partendo dall’affermare che la base informativa del giudizio in materia di giustizia “determines the content and methods of collective choice in a democracy” (Salais 2014, 13) e che a tale scopo essa deve essere “just in the twofold sense of objectively correct and socially fair” (ibidem), o altrimenti, “correct in empirical term and fair in term of justice” (Salais 2014, 14).

L’affermazione si comprende se si considera, innanzitutto, che uno dei motivi del valore della democrazia risiede nella sua funzione “*constructive*” (Bonvin e Laruffa 2018a, 218), un attributo che può essere inteso nel significato proprio di “constructivist” (Bonvin e Laruffa 2018a, 218)<sup>113</sup>. Vi è nei processi democratici una dimensione “cognitive” (Bonvin e Laruffa 2018a, 221) ed “epistemic” (Bonvin e Laruffa 2018a, 227) che è intrinseca - e logicamente preliminare - al momento decisionale (Salais 2014)<sup>114</sup>. Tale dimensione prende forma nell’articolazione di componenti individuali e sociali, di preferenze individuali e “collective norms” (Bonvin e Laruffa 2018a, 217). Il prodotto risultante consiste in una “construction of collective knowledge and of social reality, defining societal priorities and values” (Bonvin e Laruffa 2018a, 218) e - “as participants to public discussions learn one from the other” (Bonvin e Laruffa 2018a, 218) - in nuove preferenze e in capabilities culturali<sup>115</sup>.

Il fondamento epistemologico di tale processo rimanda al concetto di “positional objectivity” (Bonvin *et al.* 2017, Bonvin e Laruffa 2018a) con cui Sen allude al fatto che i partecipanti portano

---

<sup>113</sup> Sen has a constructivist view of social phenomena: They are not naturally given, but constructed through social interactions (Bonvin e Laruffa 2018, 218).

<sup>114</sup> “The core collective moment [...] before political choice [...] is to establish the relevant IBJJs to be taken as the right and just bases for collective choice. The core moment is the cognitive one” (Salais 2014, 18).

<sup>115</sup> Quest’ultimo aspetto sarà sviluppato nel seguente paragrafo.

una visione che è al contempo “objective” (Bonvin *et al.* 2017, 959), in quanto fondata sulla propria esperienza di vita, e “partial” (Bonvin e Laruffa 2018a, 219), perché relativa, appunto, alla propria posizione. Vediamo quindi che l’“oggettività” delle posizioni risponde all’esigenza di “objectivity” della base informativa, riconoscendo la validità del contenuto di conoscenza apportato (potenzialmente) da “all citizens (and not only some experts or the policy makers)” (Salais 2014, 18). Affinché tale “objectivity” sia garantita è d’altronde necessario comprendere il più possibile le diverse posizioni esistenti: “the more such viewpoints are included and considered [...], the more collective decisions will be objectively informed” (Bonvin *et al.* 2017, 960). La necessità di tale pluralità scaturisce dalla parzialità delle posizioni, ciascuna delle quali di per sé fornisce una descrizione particolare della realtà<sup>116</sup>. È importante d’altronde sottolineare che tale parzialità non è da intendere come un disvalore, poichè a monte vi è un’idea di razionalità che tiene conto “of the diversity of reasons and arguments that can be observed in social reality” (Bonvin *et al.* 2017, 955)<sup>117</sup>. È quindi anche in virtù di tale assunto che è corretto includere e dare la dovuta considerazione a “all of them” (Bonvin e Laruffa 2018, 219)<sup>118</sup>.

Inoltre, è significativo che il processo non miri a raggiungere “a view from nowhere where citizens are called to put aside their positions and interests, but to let situated views communicate and debate” (Bonvin e Laruffa 2018a, 227)<sup>119</sup>. A proposito, infatti, è da rimarcare come l’interrogativo ““how is it possible to promote justice?”” (Bonvin *et al.* 2017, 957) conduca a porre un accento sul fatto che, in una realtà sociale in cui esistono “political” e “socio-economic inequalities” (Bonvin *et al.* 2017, 958), sia dirimente che la democrazia consenta la partecipazione dei “citizens as they are, with their interests and aspirations” (Bonvin *et al.* 2017, 960).

Questo pone un’ulteriore questione circa i contenuti e i metodi della costruzione della base informativa del giudizio in materia di giustizia. Nello specifico, poichè “even in what seems to be a mere description of social reality, (political) choices are involved in the process of selecting the relevant information and discarding other pieces of information” (Bonvin *et al.* 2017, 960), è necessaria una scelta in merito a quale contenuto delle diverse “positional objectivities” includere o escludere. E poichè non vi è di principio una descrizione che possa imporsi sulle altre (Bonvin e Laruffa 2018a; Bonvin *et al.* 2017), dalla parzialità delle prospettive discende che il confronto

---

<sup>116</sup> Per ricorrere a un esempio, “the phenomenon of school drop-outs will be described and assessed differently by teachers, parents, policymakers or the young drop-outs themselves” (Bonvin e Laruffa 2018, 219); analogamente per il problema della “youth violence” (Bonvin *et al.* 2017, 959).

<sup>117</sup> Si rammenta il principio per cui ogni individuo ha propri motivi di dare valore (Bonvin *et al.* 2017).

<sup>118</sup> È qui ravvisabile anche il valore intrinseco della democrazia che legittima la partecipazione in sé, in linea con il valore che il capability approach assegna alla agency e alla libertà di scelta (Bonvin e Laruffa 2018a; Bifulco 2012, 2013).

<sup>119</sup> Si tratta di “a comparative approach (Sen, 2006)” (Bonvin e Laruffa 2018a, 228).

plurale, nel merito di ciò che ha valore, sia orientato a perseguire ricomposizioni contingenti, anche mediante “compromises or partial agreements” (Bonvin e Laruffa 2018a, 228)<sup>120</sup>. Può anche non esservi un pieno consenso sulle scelte politiche che ne derivano, così come nella discussione sono possibili conflitti (Salais 2014), ciononostante affinché la base informativa del giudizio in materia di giustizia sia “operative in collective choices” (Salais 2014, 20) è fondamentale che tutti i partecipanti possano convergere e riconoscerla (più o meno) come “giusta” - ossia rispondente alla realtà esperita ed equa - sulla base di criteri operanti contestualmente.

Secondo Bonvin e Laruffa (2018a, 228) “Sen’s conception indeed requires to democratize the production of knowledge itself (Borghini, 2017)”, il che ci porta a ribadire che per Sen la conoscenza non è appannaggio esclusivo degli esperti ma piuttosto di coloro che fanno esperienza dei problemi su cui si tratta di intervenire (Sen 1994, 2000, 2007). È importante considerare con Salais (2014) che la costruzione della base informativa del giudizio in materia di giustizia<sup>121</sup> comporta che di caso in caso si debba definire il livello di generalità nella lettura della realtà sociale a cui essa si riferisce: “[i]ts social scope and scale will vary depending on the problem and cannot be determined a priori from the outside” (Salais 2014, 23). È altresì significativo che, per come lo abbiamo descritto, il processo di costruzione della base informativa del giudizio in materia di giustizia non debba ritenersi mai compiuto:

“the promotion of justice should be seen as an ongoing democratic practice, thereby allowing for incompleteness of judgements and for the possibility to revise decisions as well as remaining open to debate (Sen, 2009)” (Bonvin e Laruffa 2018a, 230).

### 2.1.1 *Partecipazione al dibattito sui valori: capacità di aspirare e capacità di voce*

Il processo tratteggiato non è lineare e non è necessariamente virtuoso o incrementale. In particolare, poiché “people who adapt their aspirations or preferences to the prevailing social norms or to a limited opportunity set may raise serious concerns in terms of positional objectivity” (Bonvin e Laruffa 2018a, 220) ne segue che il processo di formulazione del giudizio in materia di giustizia deve poter consentire, per chi vi partecipa, la decostruzione<sup>122</sup> delle (false) preferenze, lo sviluppo della capacità di aspirare e l’esposizione pubblica della propria “positional objectivity”, attraverso l’esercizio della capability for voice. Secondo Bonvin e Laruffa

---

<sup>120</sup> Nella concezione seniana “democracy does not boil down to regular elections where the majority rule applies” (Bonvin *et al.* 2018, 955).

<sup>121</sup> Egli parla a proposito di “social facts” (ibidem) cui è riconosciuto lo status di “common knowledge” (ibidem) all’interno della collettività coinvolta.

<sup>122</sup> “deconstructing” (Bonvin e Laruffa 2018a, 219).

“the CA’s main contribution is to shed light on the major relevance of cognitive processes for the practice of democracy, especially on how preferences are formed (in connection with the notion of capacity to aspire) and how they are then called to confront and coordinate themselves when collective decision-making takes place (this calls for examining the differential degree of capability for voice enjoyed by the various stakeholders)” (Bonvin e Laruffa 2018a, 230).

Dando per acquisita la centralità nel processo democratico dei due momenti della “formation of individual preferences and their translation into collective norms” (Bonvin e Laruffa 2018a, 217), partiamo da qui per approfondire i due concetti di capability for aspire e di capability for voice.

Il concetto di capacità di aspirare è stato introdotto dall’antropologo indiano A. Appadurai (2014) e costituisce un architrave della lettura che egli ha dato dell’esperienza di auto-organizzazione ed empowerment comunitario promossa dall’organizzazione ombrello Alliance. Tale organizzazione, rappresentativa di diverse identità locali<sup>123</sup> e capace di connessioni sovralocali, ha restituito cittadinanza politica e sociale agli attori coinvolti, incidendo sul problema della povertà abitativa, a partire da uno slum di Mumbai. Trattandosi di un caso studio magistrale<sup>124</sup>, da cui la ricerca di Appadurai ha sintetizzato alcune acquisizioni metodologico - teoriche di valenza generale, ci soffermeremo nel descriverne alcuni aspetti peculiari.

In specifico, l’Alliance ha dato corpo a una strategia definita “politica della speranza” (Appadurai 2014, 171) che ha sostituito alla politica dell’“emergenza” (ibidem) - e a una più generale “ideologia antipovero” (Appadurai 2014, 160) - un approccio improntato dalla “condizione attiva dell’aspettare di” (Appadurai 2014, 172)<sup>125</sup>. I dispositivi adottati sono<sup>126</sup> molteplici e sono ricondotti a due categorie, “parole” e “atti” (Appadurai 2014, 222), che agiscono congiuntamente sui due piani pratico e simbolico “generando una sorta di uguaglianza sul piano conoscitivo” (Appadurai 2014, 235). In particolare, la “creazione di un precedente” (Appadurai 2014, 226) è un riferimento metodologico significativo per comprendere il cambio di passo sul significato dell’attesa e della “pazienza” (Appadurai 2014, 171)<sup>127</sup>. Con la formula linguistica “creazione del precedente” viene valorizzato un modo di procedere per sperimentazioni controllate e successive narrazioni pubbliche, funzionale a negoziare la legittimità delle soluzioni, inizialmente illegali, approntate dai poveri e a tradurle in potenziali “politiche innovative”

---

<sup>123</sup> L’Alliance ha origine dalla partnership tra una ONG di professionisti dell’assistenza sociale, una organizzazione di abitanti, una organizzazione di donne; tutte e tre con interessi e competenze rispetto al tema della povertà abitativa.

<sup>124</sup> “un caso da manuale di ciò che l’empowerment può concretamente significare” (Appadurai 2014, 262).

<sup>125</sup> Da intendere come l’opposto della “la condizione passiva dell’“aspettare che”” (ibidem).

<sup>126</sup> Ne parleremo usando il tempo presente, seguendo l’autore.

<sup>127</sup> La “capacità di affrontare l’emergenza in modo paziente” (Appadurai 2014, 243) è intesa come una politica.

(Appadurai 2014, 227), a loro volta in grado di “forzare ed espandere i confini dello *status quo*” (ibidem). Ciò è indicativo di un approccio “pragmatico” (Appadurai 2014, 220) che segna la differenza tra “sperare e sognare” (Appadurai 2014, 172). Questo metodo, inoltre, consolida nuove partnership tra “le comunità di poveri, gli attivisti e i burocrati” (ibidem) e, più in generale, alimenta un “capitale sociale [...] che assume la forma della fiducia del prendersi un rischio condiviso” (Appadurai 2014, 173). Su questo punto va precisato che tra i principi orientativi dell’approccio vi è un’avversione all’intervento di esperti (a favore di un incremento del sapere che i poveri già possiedono) e al modello e ai tempi dei progetti, a favore di un “orizzonte temporale aperto e lungo” (Appadurai 2014, 220) compatibile con un “apprendimento lento e cumulativo” (ibidem). Questa opzione d’altronde consente di privilegiare forme negoziali e “di pressione a lungo termine” (ibidem), rispetto a espressioni conflittuali; consente inoltre di evitare che le diverse velocità dei partecipanti o le scadenze progettuali finiscano con l’anteporre “i bisogni dei fondatori [...] a quelli dei poveri” (Appadurai 2014, 221), alterandone la rappresentazione.

Per approcciare il concetto di “capacità di aspirare”, il processo tratteggiato va riferito alla dimensione culturale. Poiché “i sistemi culturali [...] inquadrano la buona vita quale panorama di scopi percepibili e di percorsi concreti per il raggiungimento di tali scopi” (Appadurai 2014, 401), la cultura (o le culture) presenta un legame stretto con il futuro ed è rilevante per il tema e il trattamento della povertà<sup>128</sup>. In particolare, secondo l’autore, non solo “i poveri hanno [...] conoscenze di se stessi e del mondo dotate di dimensioni ed espressioni culturali” (Appadurai 2014, 253) ma instaurano con il sistema di norme dominanti una relazione in sé dissonante, “negativa e scettica” (Appadurai 2014, 259) e - al contempo - “di dipendenza” (ibidem). Inoltre, essi rispondono a bisogni di riconoscimento e di redistribuzione (attinenti a questioni di dignità e uguaglianza di accesso alle risorse) ricorrendo alla ricerca e alla realizzazione di soluzioni limitate al qui e ora; ciò accade perché le “condizioni del riconoscimento [...] all’interno delle quali [...] negoziano le specifiche norme che determinano la loro vita sociale” (Appadurai 2014, 255) non sono per loro favorevoli. Da questo risulta la necessità di potenziare due capacità: la capacità di voce ovvero la capacità di esporre e fare valere in pubblico le proprie ragioni<sup>129</sup> - che “è l’unica strada [...] per mutare [...] “le condizioni del riconoscimento”” (Appadurai 2014, 256) - e la capacità di aspirare, “una “capacità di navigare” che si nutre della possibilità di usare le mappe

---

<sup>128</sup> Le culture presentano inoltre tre dimensioni: la “relazionalità” (Appadurai 2014, 249), una coerenza interna tra gli elementi costitutivi; la possibilità del “dissenso” (ibidem) interno; la permeabilità e “fragilità dei confini” (ibidem).

<sup>129</sup> Appadurai si riferisce alla triade di Hirshman che contempla voce, o “protesta”, “lealtà” e “defezione” (dove quest’ultima può assumere la forma di ribellione violenta o di apatia totale)” (Appadurai 2014, 259).



delle norme per esplorare il futuro” (Bifulco 2012, 155). Entrambe le capacità hanno una matrice culturale.

Dal punto di vista culturale, la capacità di *voice* deve potersi esprimere non solo con forme argomentative generalmente in uso ma anche con modalità specifiche, proprie del contesto, come mostrano le “forme [...] non teorizzate e non elitistiche di immaginazione, di esibizione e di negoziazione culturali” (Appadurai 2014, 286) adottate dall’alliance<sup>130</sup>. La capacità di avere aspirazioni - che “non è distribuita uniformemente” (Appadurai 2014, 258) - deve poter essere prodotta a partire da “pratiche generative” (Bifulco 2012, 156) che consentano la sperimentazione e l’apprendimento - per “congettura e [...] confutazione” (Appadurai 2014, 259) - di connessioni tra mezzi e fini più articolate e più ampie, mettendo in relazione in modi nuovi norme generali e obiettivi specifici dell’azione. In ultima analisi, le due capacità si rinforzano reciprocamente e tramite la politica della speranza “una società o gruppo può raffigurarsi un tragitto verso un auspicabile cambiamento dello stato delle cose” (Appadurai 2014, 402).

Se è vero che “la capacità di aspirare è una capacità culturale [...] chiave per cambiare le condizioni dello *status quo*” (Appadurai 2014, 402), si ritrova qui un anello di congiunzione tra la prospettiva di Appadurai e quella di Sen. La capacità di avere aspirazioni diventa una “*capability*” culturale che riconcilia “le rivendicazioni [...] della dignità e della soddisfazione dei bisogni materiali” (Appadurai 2014, 397) e fornisce un orizzonte di senso condiviso alle *capabilities*, dalle quali risulta confermata<sup>131</sup>. Perché ciò accada deve essere sottolineato il carattere relazionale che essa implica costitutivamente, essendo un prodotto al contempo culturale e sociale. In questo senso la capacità di aspirare è una “capacità sociale e collettiva” (Appadurai 2014, 397) e tuttavia “non [la] si può considerare come un presupposto dell’interazione. Al contrario” (Bifulco 2012, 156). Anche per questo motivo essa comporta come condizione che le interazioni e gli scambi da cui può essere prodotta siano accompagnati o permeati da un’attività di “costruzione culturale di ponti” (Appadurai 2014, 286) che consente di oltrepassare le differenze orizzontali e verticali<sup>132</sup>. Questa attività si realizza nel linguaggio (e nella traduzione tra lingue), così come nelle pratiche, anche non verbali (canzoni, danze, spettacoli teatrali, esposizioni), con cui le diverse prospettive sul futuro possibile comunicano tra loro nell’ottica di “creare [...] una percezione più estesa delle proprie identità culturali” (Appadurai 2014, 283).

---

<sup>130</sup> Ivi comprese emozioni e sensazioni.

<sup>131</sup> “Mancando un tale orizzonte, la libertà si abbassa a scelta, razionale o non razionale, informata o non informata” (Appadurai 2014, 265).

<sup>132</sup> Per esempio, il genere, la lingua, la religione, lo status.

Secondo Appadurai senza la capacità di aspirare “parole come “empowerment”, “voce” e “partecipazione” sono prive di significato” (Appadurai 2014, 397). L’affermazione si comprende ripercorrendo quanto finora esposto e trova un ulteriore riscontro nell’osservazione di Bonvin e Laruffa (2018a, 229) che “limitations of the capacity to aspire impact very negatively the desire to participate in public debate”. Richiamando a questo punto la cornice del capability approach, vediamo che un contributo di tale approccio consiste nel portare alla luce “the epistemological and cognitive basis of the conversion process of formal political rights into real political rights or effective capability for voice” (Bonvin e Laruffa 2018a, 228). D’altronde, questa affermazione ci conduce alla questione dell’influenza che le “social norms” o le istituzioni - intese come fattori di conversione esterni - possono esercitare sulla formazione delle preferenze e della capacità di aspirare, impattando in modo abilitante o ostacolante sia sulla dimensione cognitiva che sul “differential degree of capability for voice enjoyed by the various stakeholders” (Bonvin e Laruffa 2018a, 230). In particolare, poichè accade che alcune istituzioni non favoriscano l’espressione pubblica delle preferenze o delle aspirazioni “by limiting the voice of certain categories or preventing specific issues to be put on the political agenda” (Bonvin e Laruffa 2018a, 221), il discorso sviluppato fino ad ora conduce a sollevare delle questioni di giustizia<sup>133</sup>.

## 2.2 Istituzioni capacitanti

Affermare che la costruzione della base informativa del giudizio sullo star-bene è “socially fair” o “fair in term of justice” significa due cose: che le istituzioni implicate<sup>134</sup> garantiscono “respect and equal participation of the people involved or targeted” (Bonvin e Laruffa 2018a, 221) e che - al contempo - esse promuovono un miglioramento fattivo nella loro “quality of life” (ibidem). Questa spiegazione rimanda alla coppia “process freedom” e “opportunity freedom”, di cui è possibile dire che “paves the way towards a more balanced view of social justice and its connection to democracy” (Bonvin *et al.* 2017, 954). Inoltre, permette di adottare una prospettiva che consente di approfondire il ruolo capacitante (o meno) che le istituzioni pubbliche possono rivestire. Ci riferiremo a questo proposito all’analisi di Bifulco e Mozzana (2011).

Nella prospettiva delle autrici, alcuni rilievi critici sullo scarso approfondimento della “dimensione sociale, collettiva e istituzionale” (Bifulco e Mozzana 2011, 403) delle capabilities e

---

<sup>133</sup> Gli autori riportano tre tipi di disuguaglianza nella pratica democratica: asimmetrie di potere nell’accesso alle sedi deliberative, disuguaglianze comunicative nell’esercizio della voce, “political poverty, which affects a disadvantaged group’s capacity to influence the deliberative process” (Bonvin e Laruffa 2018, 226).

<sup>134</sup> “a given social institution” (Bonvin e Laruffa 2018, 221).

del carattere interattivo della libertà suggerito dal concetto di agency<sup>135</sup> richiedono, innanzitutto, che venga considerata la funzione dei fattori di conversione. Di questi abbiamo già parlato, tuttavia è opportuno esplicitare che essi fanno da cerniera tra individuo e contesto sociale: “strutturano e costruiscono le relazioni tra le istituzioni e gli individui, tra la dimensione sociale e quella individuale della scelta e dell’azione” (Bifulco e Mozzana 2011, 406), collocandosi al “livello intermedio del processo” (ibidem) di trasformazione dei beni primari (compresi i diritti) in capabilities. Tra i fattori di conversione esterni all’individuo, in particolare, vi sono le istituzioni, e in specifico le istituzioni pubbliche, che - oltre a essere in sè dei fattori di conversione - sono anche degli “attori” (Bifulco e Mozzana 2011, 407) che nel perseguire il fine del benessere collettivo possono compiere delle scelte. In questo senso, se è vero che i fattori di conversione possono (o devono) essere oggetto di intervento, le istituzioni pubbliche possono scegliere di promuovere fattori di conversione individuali, sostenendo “la libertà individuale di scelta” (ibidem)<sup>136</sup>, o possono scegliere di privilegiare “la libertà di agency (che implica poteri effettivi e possibilità di scelta)” (ibidem) favorendo fattori di conversione “di tipo sociale e ambientale, incidendo sui vincoli e le opportunità di tipo collettivo e contestuale” (ibidem)<sup>137</sup>.

Proseguendo con il ragionamento delle autrici, il concetto di “capacità combinate” (ibidem) di M. Nussbaum articola ulteriormente l’interazione tra individuo e sociale, poiché delinea un tipo di capabilities “che possono essere definite come capacità interne combinate con condizioni esterne adatte a esercitare quella funzione” (Colaianni 2004, 92). Di conseguenza, nel caso di scarse capabilities le istituzioni sono responsabili di creare le condizioni perchè tale carenza possa essere compensata, non essendone imputabile il (solo) individuo<sup>138</sup>.

Il quadro concettuale di riferimento si sviluppa quindi con un esame di alcune tipologie di Stato e della concezione di bene comune che esse interpretano<sup>139</sup>. Lo Stato può essere “assente” (Bifulco e Mozzana 2011, 410) ed “esterno” (ibidem)<sup>140</sup> e, per quanto qui interessa, “situato” (ibidem). In questo terzo caso esso “agisce da facilitatore, incoraggiando e sostenendo il coordinamento tra gli attori per facilitare azioni collettive e la definizione di bene comune” (ibidem); in particolare si definisce “Stato delle capacità” (ibidem) quando svolge questa attività

---

<sup>135</sup> La agency “richiede [...] che ci si confronti con processi di interazione tra persone all’interno di un contesto sociale che cambia e viene costruito dalle stesse interazioni” (Bifulco e Mozzana 2011, 404).

<sup>136</sup> Si vedano la disamina di Busilacchi, la critica di Lehweß-Litzmann e sottotraccia in Leßmann.

<sup>137</sup> Si vedano la promozione della partecipazione analizzata da Leßmann, il self-help valorizzato da Ibrahim o l’esperienza documentata da Appadurai. In questi casi una chiave è l’esercizio della voce.

<sup>138</sup> Si rammenti Lehweß-Litzmann a proposito dell’equilibrio “between collective and individual responsibility”.

<sup>139</sup> L’analisi si riferisce a categorizzazioni di Storper e Salais (per la prima triade) e di Dean (per la seconda coppia).

<sup>140</sup> Il primo tutela la libertà negativa lasciando ai singoli la definizione e il perseguimento di ciò che ritengono essere il proprio “bene”; il secondo determina la definizione di bene comune e l’erogazione delle misure atte a garantirlo.

dall'interno delle strutture di coordinamento e quando da queste emerge collettivamente l'idea di bene comune<sup>141</sup>.

Considerando che un terzo riferimento è dato dal concetto di capacità di aspirare, si comprende che “gli assetti sociali e istituzionali” (Bifulco e Mozzana 2011, 412) sono capacitanti quando promuovono fattori di conversione coerenti con un'impostazione che valorizzi la sinergia tra capacità interne ed esterne, una visione collettiva orientata al futuro e un'azione pubblica processuale e partecipata che produca concezioni “mai compiute” del bene comune. In altri termini “sono poteri e diritti a sostenere le capacità” (Bifulco e Mozzana 2011, 413) ed è in capo alle istituzioni il compito di garantire che gli individui non solo possano accedere alle opportunità esercitando la cittadinanza sociale ma possano anche partecipare a quello che potremmo definire il contesto del problem setting, in materia di giustizia, attualizzando la cittadinanza politica. In una sintesi efficace, ritroviamo alcuni dei concetti che abbiamo toccato nel nostro discorso:

“[s]e il livello individuale è fondante per il concetto di capacità ed è questa la dimensione in cui le capacità possono essere esercitate e aumentate, le condizioni che permettono lo sviluppo di capacità individuali sono profondamente radicate nel contesto e nell'architettura istituzionale, negli interventi e nelle culture organizzative che definiscono l'azione pubblica” (Bifulco e Mozzana 2011, 412).

Questo passaggio ci consente anche di entrare più nel merito di alcuni assunti e di alcune implicazioni politiche dell'intervento istituzionale. Innanzitutto, permette di identificare alcune chiavi per leggere l'inclusività di un processo democratico. A tale proposito, secondo Bonvin *et al.* (2017) è opportuno verificare alcune dimensioni del contesto, tra loro interconnesse. In quanto ai contenuti, si tratta di accertarsi che l'agenda di ciò che viene discusso sia sufficientemente aperta e incompleta perché tutti i partecipanti possano contribuirvi<sup>142</sup>. Perché la partecipazione di tutti sia effettiva sono necessarie condizioni materiali (tempo, risorse), diversamente “participation will be the privilege of the wealthy” (Bonvin *et al.* 2017, 965), alternativamente deve poter essere contemplata la possibilità di “exit” (Bonvin *et al.* 2017, 966) senza che questa opzione sia motivo di svantaggio. Nel caso di gruppi svantaggiati con scarsa capability politica, sono opportune forme di organizzazione sociale collettiva che controbilancino “power asymmetries such as those resulting from socio-economic status or cognitive competencies” (Bonvin *et al.* 2017, 965). Circa le modalità di organizzazione dei contesti servono un “investment in public education” (ibidem) che potenzi la capacità di voice, soprattutto nei casi in cui essa è più debole, e “alternative public

---

<sup>141</sup> Quando lo Stato situato utilizza le leve del mercato è definito Stato “incentivante” (Bifulco e Mozzana 2011, 410).

<sup>142</sup> “the incompleteness and the openness of the deliberative setting significantly impact on the scope and influence of citizens' participation” (Bonvin *et al.* 2017, 964).

spaces” (ibidem) che consentano la formazione di concezioni condivise in setting anche informali. Questo doppio intervento “at the crossroad between individual capacities and social opportunities” (ibidem) è dirimente per ridurre il gap tra disuguaglianze sociali e partecipazione. È altrettanto dirimente che vi siano “bridges” (ibidem) in grado di connettere i diversi contesti - informali e formali - in cui la partecipazione trova espressione.

Si evince quindi che l’esercizio della democrazia - o della “voice” - beneficia o meno di condizioni di maggiore o minore uguaglianza e, viceversa, “where ‘certain groups are unjustly disfavoured, they need to be able to complain that the system specifically works against their interests’ (Anderson, 2003, p. 255)” (Bonvin e Laruffa 2018a, 227). È sulla base di questa capacità effettiva che “[i]n Sen’s (2009, p. Xiii) words, democracy ‘has to be judged” (Bonvin e Laruffa 2018a, 228). Senza dimenticare che “justice-enhancing strategies are not confined to public policy, but can also be initiated by persons and groups at the grassroots. The government is not the only agent of justice; we can all do our part” (Robeyns 2017, 160).

### 2.2.1 *Esseri umani e cittadini come receivers, doers, judges*

Per concludere questo paragrafo, vediamo come sullo sfondo del capability approach sia possibile identificare tre tipi antropologici, ovvero tre posizioni che gli individui possono ricoprire. Si tratta dei ruoli di “receiver”, di “doer” e di “judge”, identificati da Sen e restituiti da Bonvin e Laruffa (2018b) in un’analisi che li pone in relazione con opzioni implicite in alcune politiche sociali. Passiamo innanzitutto in rassegna la tipologia.

Gli individui possono essere “receivers” quando è rilevante una loro condizione di vulnerabilità; nel nostro discorso abbiamo già visto come, per esempio, persone con disabilità, minori, anziani si trovino a doversi affidare alle opportunità di well-being che derivano loro dalla libertà effettiva (altrui), che si tratti di un supporto istituzionale (per combinare capabilities interne ed esterne) o anche informale (a sostegno delle social capacities to act, secondo Jackson). La posizione di “doers” definisce gli individui nella loro capacità di agency, sia nell’esercizio di attività individuali che li vedono come agenti a pieno titolo (nell’accezione forte di agency di Crocker) sia nelle pratiche più socialmente connotate e orientate (si pensi al self-help). Gli individui ricoprono il ruolo di “judges” nelle sedi partecipative o deliberative o, più in generale, in tutte le circostanze in cui sono chiamati a esprimersi, confrontarsi, formulare giudizi e decisioni sul piano dei valori, delle priorità, delle idee di futuro e di bene comune, nell’interesse collettivo o pubblico. Questa triplice tipologia è estesa a tutti gli individui, non solo perchè ciascuno di essi può trovarsi - nel corso della vita - in ognuna di queste posizioni ma perché l’essere “receiver”, “doer” o “judge” è uno stato, almeno potenziale, permanente.

Bonvin e Laruffa ne parlano in termini di “dimensions” (Bonvin e Laruffa 2018b, 506), enfatizzando la multidimensionalità di tale concezione antropologica e, con ciò, la “richness” (Bonvin e Laruffa 2018b, 505) che essa porta alla luce nella descrizione umana. Tuttavia, a ciascuna di queste dimensioni corrisponde anche una specifica condizione di “disadvantage” (ibidem). Per esempio, nelle posizioni di “receiver”, “doer” e “judge” è possibile riscontrare, rispettivamente, una mancanza di “material resources and of relational support” (Bonvin e Laruffa 2018b, 506)<sup>143</sup>, di “valuable opportunities for agency” (ibidem) e di “opportunity to voice” (ibidem). Questo porta a osservare che, ancora una volta, il capability approach non propone una rappresentazione astratta e ideale ma, al contrario, considera gli individui per quello che sono, nella loro diversità e “nel punto” in cui essi si trovano. Non solo, infatti, “la mancata osservazione delle diversità personali può generare effetti profondamente anti-egualitari” (Bifulco e Mozzana 2011, 401) ma è a partire dal punto in cui le persone si trovano che è possibile promuoverne la libertà reale. Entrano inoltre in gioco, in tutte e tre le dimensioni dell’essere umani, i fattori di conversione e la loro azione trasformativa e generativa (o meno) di capabilities. Di nuovo, tali fattori sono sia individuali che sociali e ambientali, in un equilibrio tra responsabilità individuale e sociale in cui le istituzioni pubbliche sono chiamate sia a intervenire quanto più l’accountability individuale è minata, per esempio, da uno stato di vulnerabilità, sia a creare le condizioni per l’esercizio della agency e della voice: “public action is called to provide resources for the enhancement of all three dimensions and it is against this threefold yardstick that it ought to be assessed” (Bonvin e Laruffa 2018b, 506).

Passiamo quindi ad alcune implicazioni politiche, in cui sono riconoscibili diverse opzioni nel trattamento del “disadvantage”. Con riferimento alla dimensione di “receiver” il capability approach consente teoricamente di superare un doppio dilemma: se accogliere (o meno) un orientamento imperniato sul concetto di attivazione “of citizens in building their own social condition” (Andreotti *et al.* 2012, 1929) a scapito di politiche “passive” “di assistenza fondate sull’erogazione di benefici monetari” (Paci 2011, 23)<sup>144</sup>; se centrare (o meno) l’intervento delle politiche sociali sulla sola dimensione di “receiver”. Posto che riprenderemo il primo punto nel prossimo paragrafo, qui basti segnalare che secondo gli autori non solo “welfare benefits are [...] a necessary precondition for developing people’s capabilities and expanding their real freedom of choice” (Bonvin e Laruffa 2018b, 507) ma “adequate protection of vulnerable people is the very

---

<sup>143</sup> Nel caso di eventi gravi, anche inattesi, che possono colpire le persone, Colaianni parla di “collasso del capitale sociale, [...] “smagliamento” del reticolo sociale e quindi alla perdita di relazioni, con conseguente riduzione del sostegno sociale” (Colaianni 2004, 90).

<sup>144</sup> La questione qui verte principalmente sull’applicazione del concetto e delle politiche di attivazione agli individui.

condition for the development of individual agency” (Bonvin e Laruffa 2018b, 508). Già in Crocker e Robeyns (2009) avevamo visto come well-being e agency siano interdipendenti; attraverso la lente della vulnerabilità, qui riscontriamo come tra le dimensioni di “receiver” e “doer” vi sia potenzialmente lo stesso tipo di rapporto. Questo richiede di garantire risorse - economiche, servizi - che, sul piano quantitativo, siano tali da compensare le disuguaglianze economiche di partenza e, sul piano qualitativo, non risultino selettive beneficiando individui con maggiori capacità di agency; sul piano culturale, è opportuno rinforzare la conoscenza, la consapevolezza e il senso di legittimità che gli individui più svantaggiati possiedono rispetto all’accesso a diritti e misure disponibili<sup>145</sup>. Circa la dimensione di “doer” il capability approach indica una prospettiva più ampia di quella centrata sulle politiche di inserimento lavorativo propria dell’approccio “work first” (Borghi 2005, 46) o del “welfare to work” (Andreotti *et al.* 2012, 1930). Non solo infatti, come abbiamo visto, le circostanze in cui gli individui esercitano la agency includono anche forme di mutualità o collettive che hanno luogo nella sfera informale o della società civile - “care work, volunteering activities, family life, sports, participation in associations, etc.” (Bonvin e Laruffa 2018b, 511) - ma il concetto di agency implica che l’attribuzione di valore agli obiettivi prescelti sia in capo all’individuo agente; il che esclude a rigore che l’aumento di benessere possa avvenire attraverso l’adesione forzata a un’occasione di lavoro “quale che sia”. Piuttosto, data la dimensione sociale delle capabilities, sarebbe preferibile un intervento politico che, anziché focalizzarsi “on the supply side” (ibidem) si occupasse di “demand-side issues related to the quantity and quality of available jobs” (ibidem); oltre a promuovere quei fattori di conversione individuali e sociali che consentano l’esercizio di forme di agency connesse ad altri obiettivi di vita. Per finire, la dimensione di “judge” presenta implicazioni politiche rilevanti, a partire dall’osservazione che nell’applicazione delle politiche sociali può darsi che “the concern for compliance prevails over genuine consideration of beneficiaries’ wishes and viewpoints” (Bonvin e Laruffa 2018b, 512). È per questo motivo che il punto di partenza dovrebbe consistere nel permettere “all beneficiaries of social policies taking part in the process defining what it means to be a ‘doer’ or a ‘receiver’, and what expectations in terms of rights and duties are attached to these” (ibidem). Sono due le opzioni a riguardo. Una concerne il potenziamento, a livello individuale, delle “citizenship skills” (Bonvin e Laruffa 2018b, 514), un’espressione sintetica che rimanda a capabilities e considerazioni sviluppate principalmente nel paragrafo precedente. L’altra

---

<sup>145</sup> Si veda nota a margine dell’analisi di Leßmann. Qui riportiamo Bonvin e Laruffa, per i quali le persone possono “decide not to take [their rights] up, either because of lack of information and/or excessively complicated procedures for obtaining the benefits or in order to avoid the stigma associated with being a ‘receiver’ (Bonvin e Laruffa 2018b, 508).

concerne un aspetto degli “institutional frames of social policies” (Bonvin e Laruffa 2018b, 513) che, pure, abbiamo già menzionato, ovvero l’incompletezza; laddove la definizione dei problemi e delle soluzioni deve poter essere sufficientemente aperta per poter recepire il contributo di conoscenza apportato da chi esperisce direttamente i problemi in oggetto. Evidentemente le due opzioni non sono esclusive ma, al contrario, complementari e sinergiche.

### 2.3 *Povert  come incapacitazione*

A questo punto del discorso passiamo a trattare il tema della povert . Ne analizzeremo due accezioni - la povert  come deprivazione e l’esclusione sociale - cogliendo la prospettiva, anche critica, che Sen propone a riguardo. L’aver gi  introdotto alcuni concetti fondamentali ci consentir  di dare per impliciti alcuni passaggi.

Muovendo dalla prima accezione, Sen prende le distanze dalla concezione materiale della povert , o della deprivazione<sup>146</sup>, definendo la povert  come “incapacitazione” (Sen 2000a, 92) o “deprivazione di capacit ” (Morlicchio 2020, 105), indicando con ci  la “restrizione della libert  dell’individuo di condurre un certo tipo di vita piuttosto che un altro” (ibidem), al punto che “non sia stato possibile raggiungere livelli minimi accettabili per alcune capacit  di base” (Sen 1994, 155). Le implicazioni di questa definizione sono molteplici.

Come in parte abbiamo gi  visto, le ragioni per privilegiare questo punto di vista a una valutazione della povert , o della deprivazione, centrata sulle risorse o sul reddito sono molteplici, a partire dalla ricchezza informativa che ne deriva. Innanzitutto,<sup>147</sup> non solo il reddito ha una funzione strumentale rispetto al fine della libert  - la cui privazione presenta diverse forme, “intrinsecamente importanti” (Sen 2000a, 92) - ma sulla conversione del reddito in libert  agiscono fattori ulteriori (individuali e di contesto), pertanto “la relazione strumentale tra basso reddito e basse capacitazioni *varia*” (ibidem) tra le persone, nelle famiglie, tra le comunit .

In questo senso pu  darsi un “«accoppiamento» degli svantaggi” (Sen 2000a, 93), o “la «coesistenza» di un handicap nel *guadagnare* un reddito con un handicap nell’*usare* il reddito per generare capacit ” (Sen 1994, 160); di caso in caso, quindi, la povert  reale pu  essere maggiore di quanto non appaia dai redditi<sup>148</sup>. Inoltre, adottando la metrica delle capacit ,   possibile cogliere

---

<sup>146</sup> “the direct conception of poverty [e la] material deprivation [...] is largely limited to commodities and activities that reflect variations in resources” (Hick 2012, 300).

<sup>147</sup> Ci concentreremo sul reddito: “Income may be the most prominent means for a good life without deprivation” (Sen 2000b, 3).

<sup>148</sup> Tra gli esempi, si d  il caso che, in assenza di politiche di conciliazione famiglia-lavoro, i genitori lavoratori con basso reddito (per lo pi  madri) si trovino a dover scegliere se destinare una somma di denaro per un servizio di cura



disuguaglianze distributive all'interno di gruppi che altrimenti verrebbero presi come (unica) unità di valutazione su base reddituale (un esempio è il nucleo familiare, con particolare riferimento alle donne). Infine - confrontando contesti sociali - si può osservare che “una privazione *relativa* sul piano del *reddito* può produrre una privazione *assoluta* sul piano delle *capacitazioni*” (Sen 2000a, 94)<sup>149</sup>; in altri termini, in un contesto in cui la maggioranza è ricca, “è necessario più reddito per acquistare merci sufficienti a raggiungere lo stesso funzionamento sociale” (ibidem). La povertà, infatti, è presente anche nei paesi ricchi dove, per esempio, può dipendere da fattori di conversione esterni - politiche sociali, sanitarie, ecc. - che alimentano circoli viziosi di impoverimento (se una persona ha difficoltà ad alimentarsi, allora ha difficoltà a lavorare, a curare la propria salute, ecc.). O dove l'obiettivo di “apparire in pubblico senza vergogna” e di “prender parte alla vita della comunità” (Sen 1994, 162), cioè la possibilità di acquisire funzionamenti la cui assenza è indice di povertà e che in contesti ricchi richiedono più reddito per comprare le merci utili, può andare a detrimento del reddito necessario ad acquisire funzionamenti basilari; poter “essere adeguatamente vestito e protetto” (Sen 1994, 155) in questi casi può essere un problema.

Seguendo questa linea di obiezioni all'identificazione della povertà con il reddito, è possibile chiarire che - anziché parlare di “*scarsenza*” (Sen 1994, 157) - è corretto parlare di “*inadeguatezza*” (ibidem) del reddito:

“avere un reddito inadeguato non vuol dire avere un reddito inferiore a qualche linea di povertà fissata esogenamente, bensì un reddito inferiore a quello che sarebbe adeguato a generare i livelli richiesti di capacità per l'individuo in questione” (ibidem).

Ciò significa che mentre la valutazione della “*scarsenza*” prescinde dalle caratteristiche individuali e di contesto, l'*inadeguatezza* tiene conto proprio di queste. Si comprende anche che vi è una differenza tra dis-uguaglianza di reddito e dis-uguaglianza economica. Dal punto di vista politico/normativo, ne deriva per esempio che assegnare più reddito a una persona che ha una disabilità può essere considerato ingiusto in un'ottica di equità distributiva “ma non viola [...] i principi dell'uguaglianza economica [...], perché quando si giudicano i requisiti di tale uguaglianza si deve tenere conto del maggiore bisogno di risorse economiche dovuto all'invalidità” (Sen 2000a, 113). È così che discende la proposta di Sen in merito al trattamento della dis-uguaglianza come problema sociale. Non si tratta di mirare all'uguaglianza “di ottenimenti”<sup>150</sup> (Sen 1994, 200) tra gli individui poiché, stando nell'esempio di cui sopra, questo

---

di scarsa qualità educativa o se rinunciare a un lavoro per poter adempiere ai compiti di cura; in questo caso “a gap in public action may translate into strong inequalities in terms of capability development: [...] socio-economic and status variables, such as low income, make significant differences” (Bonvin e Laruffa 2018, 508).

<sup>149</sup> Vi è su questo un dialogo con Townsend (Morlicchio 2020)

<sup>150</sup> O acquisizioni.

comporterebbe di migliorare la condizione della persona che ha una disabilità e abbassare la condizione delle altre. Non si tratta neppure di puntare all'uguaglianza - e alla riduzione - "del divario" (Sen 1994, 201) tra ciò che massimamente ogni individuo potrebbe acquisire e le acquisizioni effettive, dal momento che nel caso della persona che ha una disabilità la riduzione di tale divario comporterebbe un miglioramento della condizione di vita comparativamente meno apprezzabile di quanto accadrebbe per le altre (essendo ciò che essa al massimo potrebbe acquisire comparativamente inferiore). Si tratta dunque di investire di più per ridurre tale divario per la persona che ha una disabilità (limitando con ciò l'investimento e la riduzione del divario nel caso delle altre), sapendo che la direzione di questa scelta è comunque coerente con una tensione verso l'uguaglianza delle acquisizioni. In questo senso la visione di Sen non è egualitarista, poiché le politiche e gli interventi che si rivolgono agli individui - ivi compresi i trasferimenti di reddito - devono tenere conto delle diversità di conversione che esistono tra di loro e che sono misurabili sul piano delle capacità.

Se quindi da un lato vi è una variabilità individuale nella relazione tra reddito e capacità, nella definizione iniziale abbiamo visto anche che alla base dell'idea di povertà vi sono "scarsi risultati in termini di capacità [...] minimali" (Sen 1994, 157). Il passaggio è pregnante e ci soffermiamo in particolare sull'uso dell'attributo "minimale". Da questo punto di vista<sup>151</sup> il riferimento non va a una "linea di povertà" (Sen 1994, 145), che è anzi un concetto da cui Sen si distanzia<sup>152</sup>. Secondo Sen, infatti, alcune misure basate sulla soglia di povertà presentano dei limiti, che accenniamo in estrema sintesi. La misura della percentuale di una popolazione che si colloca al di sotto di tale soglia ("indice di povertà" - Sen 1994, 145) non rileva la distribuzione della povertà al di sotto della soglia. Il "divario di reddito" (Sen 1994, 146) misura la distanza del reddito di chi è povero dalla soglia di povertà ma consiste in un valore medio, ugualmente insensibile alla disuguaglianza tra poveri e incapace di restituire l'"intensità" (Morlicchio 2020, 140) della povertà nella popolazione totale. L'attribuzione di un peso crescente alla povertà quanto più essa è distante dalla soglia permette di intercettare la variazione indotta dal trasferimento di reddito da una persona più povera a una meno povera nel dato di una "povertà aggregata [...] *cresciuta*" (Sen 1994, 147), restituendo la diversa distribuzione della povertà ma solo in questo sottoinsieme ("coefficiente di Gini" - *ibidem*).<sup>153</sup> Ora, è al di là della competenza di chi scrive approfondire questi aspetti però è possibile sottolinearne alcune implicazioni politiche. Ciò che Sen pone in evidenza è il rischio che

---

<sup>151</sup> Avevamo parlato anche di "livelli minimi".

<sup>152</sup> Convenzionalmente la misurazione della povertà implica che la definizione della povertà venga data in base a una soglia reddituale al di sotto della quale è stabilito che gli individui possano essere definiti "poveri".

<sup>153</sup> Una misura sintetica delle tre è l'"indice di povertà di Sen" (Matutini 2013, 67-70).

- sulla base della soglia - le politiche pubbliche non solo ignorino le disuguaglianze esistenti tra i poveri ma tendano a ridurre l'indice di povertà con investimenti che favoriscono l'emersione dalla soglia per coloro che si trovano di poco al di sotto di essa, aggravando la condizione di chi già sperimenta una povertà più severa. Oppure può darsi che esse riguardino “un target ristretto di persone molto povere, con la conseguenza di ridurre di poco l'incidenza ma di avvicinare di molto i poveri alla soglia di povertà” (Morlicchio 2020, 142).

È evidente che con questi ultimi argomenti ci siamo addentrati in un ambito di valutazione che riguarda la variabile focale del reddito. È necessario quindi esplicitare che secondo Sen il principale motivo per rigettare o ridimensionare il ricorso a una misurazione basata sulla “linea di povertà” consiste proprio nell'interpretazione in chiave prevalentemente reddituale che di essa viene data. Inoltre, nel passaggio da cui siamo partiti<sup>154</sup> ciò che di “minimale” è da considerare sono le capacità. È quindi possibile attestarsi su una qualche definizione di “capacità minime”? Su questo punto Sen è piuttosto fermo: “non vi è una libertà assoluta di caratterizzare la povertà come meglio crediamo” (Sen 1994, 151) tanto più che, descrittivamente, “l'identificazione della povertà consiste nel riconoscere l'esistenza della deprivazione” (Sen 1994, 152). E pur tuttavia egli dà solo alcune indicazioni in merito a quali possano essere alcune capabilities di cui la povertà come deprivazione segnala l'assenza; non fornisce quindi una lista o un elenco in senso stretto. Ciò che egli sostiene è che, benchè le definizioni di povertà varino nelle società - e “l'operazione [...] di diagnosticare la deprivazione non può non essere sensibile al modo in cui vari tipi di sofferenza sono considerati nella società in questione” (Sen 1994, 153) -, vi è “la possibilità di accordi su quel che dobbiamo intendere come stato di severa deprivazione” (ibidem). È così che siamo condotti a darci una risposta: è proprio in ragione del fatto che una convergenza su alcune “basic capabilities” (Matutini 2013, 86, 91) può essere trovata che una valutazione, anche comparativa, della povertà risulta più agevole adottando la prospettiva delle capacità piuttosto che quella del reddito. Certo è che questa prospettiva consente una visione della povertà e della deprivazione come “multidimensional” (Sen 2000b, 4) (al di là del riferimento alle risorse) e ne esplicita il carattere non volontario<sup>155</sup>.

È opportuno a questo punto soffermarsi sul fatto che esistono alcune “diversità significative” (Sen 1994, 165) rispetto a cui la povertà e la disuguaglianza si manifestano con particolare evidenza. Ci troviamo infatti in un contesto di “discriminazioni sociali” (Sen 1994, 26). A proposito Sen parla di alcuni “gruppi” (ibidem) in cui gli individui possono essere classificati: la

---

<sup>154</sup> Povertà come “scarsi risultati in termini di capacità [...] minimali”.

<sup>155</sup> Si veda a proposito il raffronto con Townsend e con Piachaud in Hick (2012).

“classe” (Sen 1994, 170) con riferimento ai temi dello sfruttamento, della proprietà e occupazione; la comunità - o la “razza” e la “casta” (Sen 1994, 171) - i cui svantaggi relativi si associano talvolta a quelli derivanti dalla classe; il “genere” (Sen 1994, 171) dove la molteplice fenomenologia della disuguaglianza (accesso al reddito e carichi di cura e domestici non retribuiti in famiglia; accesso al lavoro e qualità e condizioni dello stesso; accesso all’educazione; mortalità...) ha a che fare con disparità a livello di libertà. Stewart (2007) arriva a considerare la possibilità che “group-membership itself is a cause of exclusion” (Hick 2012, 297).

Questo ci conduce a trattare il concetto di esclusione sociale<sup>156</sup>, che Sen traduce come “being excluded from social relations” (Sen 2000b, 4). Per Sen l’esclusione ha un valore negativo sia costitutivamente<sup>157</sup> sia strumentalmente al prodursi di forme di povertà come deprivazione di altre capabilities<sup>158</sup>. In questo senso lo stato di “being excluded from social relations” può essere visto come “constitutively a part of capability deprivation as well as instrumentally a cause of diverse capability failures” (Sen 2000b, 5). Nel secondo caso, in particolare, il concetto di esclusione sociale permette di osservare se e come forme di esclusione sul piano relazionale e sociale - viste come processi e come catene di causazione - impattano su altre forme di povertà come incapacitazione. La fenomenologia delle connessioni possibili si presenta multiforme.

A questo proposito è possibile fare un distinguo “between active and passive exclusion” (Sen 2000b, 14-15). Questa distinzione acquista un peso quando si tratta di riconoscere, per esempio, che “immigrants or refugees are not given a usable political status” (Sen 2000b, 14-15) in conseguenza di una “active exclusion, and this applies to many of the deprivations from which minority communities suffer” (ibidem). Ma può anche darsi il caso che una forma attiva di esclusione sia all’origine di un processo che può avere degli esiti di esclusione originariamente non voluti. Per restare nell’esempio, l’esclusione dalla cittadinanza politica può essere in relazione con la mancanza istituzionale di “political incentive to seek support from immigrant communities” (Sen 2000b, 17) e che ciò possa costituire un fattore favorente rispetto al diffondersi di sentimenti anti-immigrato<sup>159</sup>. Un altro caso significativo è dato dalla disoccupazione di lunga durata e più in generale della disoccupazione<sup>160</sup> che può associarsi, in sé, a una “social alienation” (Sen 2000b,

---

<sup>156</sup> Concetto coniato da Lenoir negli anni ’70 (Hick 2012, 297). Vedi anche Morlicchio (2020).

<sup>157</sup> Si veda l’importanza citata di funzionamenti sociali quali “apparire in pubblico senza vergogna” e “prender parte alla vita della comunità”.

<sup>158</sup> Abbiamo già avuto modo di comprendere come la mancanza di relazioni e di forme di supporto sociale influisca su altri funzionamenti. Particolarmente efficace è la narrazione che Appadurai dà delle conseguenze della mancanza di “cittadinanza sociale” intesa come “reputazione sociale in una comunità o nel quartiere” (Appadurai 2014, 165).

<sup>159</sup> Viceversa, spiega Sen, vi sono casi in cui la scelta di riconoscere la cittadinanza politica alle persone straniere ne ha facilitato l’integrazione nella società.

<sup>160</sup> “long-term unemployment [...] unemployment and worklessness” (Sen 2000b, 18).

22) e può essere all'origine di forme di deprivazione relazionali o sociali e non solo. In questo caso non vi è una scelta attiva di esclusione e tuttavia il contesto presenta delle caratteristiche tali per cui questo problema - in Europa "perhaps the single most important contributor to the persistence of social exclusion" (Sen 2000b, 18) - non viene efficacemente affrontato. In particolare, tra le conseguenze di questo problema vi è l'aumento della "gender and racial inequality" (Sen 2000b, 21), dato che la scarsità di lavoro colpisce particolarmente le minoranze appartenenti alle comunità straniere, le donne e le giovani donne, con conseguenze anche in termini di tensioni sociali.

Un'altra osservazione riguarda la possibilità di parlare di esclusione sociale ma anche di "unfavourable inclusion" (Sen 2000b, 28); in questo caso l'apparente contraddizione si ricomponde ricomprendendo entrambi i concetti nell'ottica della povertà come incapacitazione ma ciascuno dei due può essere proficuo nell'illuminare i diversi percorsi e nessi causali che conducono all'una o all'altra condizione.

Rispetto al problema dell'esclusione sociale, per come si sta definendo, le istituzioni - governative e non - vanno considerate nel loro insieme e nelle loro integrazioni reciproche. Si tratta di valutare "what institutions exist, how they function, and how inclusionary they are" (Sen 2000b, 33). Si ritrova qui l'attenzione per le libertà strumentali e per le loro interconnessioni empiriche<sup>161</sup>, con particolare rilievo per i due ambiti politici della "protective security" and "transparency guarantee" (Sen 2000b, 39) che entrano in gioco, soprattutto nei frangenti critici, quando sono in questione la giustizia e la democrazia. La fitta trama di possibili connessioni causali trova riscontro nei diversi modi in cui l'esclusione sociale può manifestarsi e produrre forme di povertà come incapacitazione; alcuni di essi attengono a (Sen 2000b, 40-43): "inequality and relational poverty", "labour market exclusions", "credit market exclusions", "gender-related exclusions and inequality", "health care", "food market and poverty".

Anche dalla ricchezza di questo elenco si comprende il senso del ricorso al concetto di esclusione sociale, cui Sen attribuisce una certa vaghezza ma il cui pregio consiste nell'intercettare e restituire la "multidimensionality of deprivation" (Sen 2000b, 45) e nell'analizzare processi e catene causali riconoscibili nel fenomeno dell'esclusione sociale o della povertà.

Per finire, in virtù della ricchezza informativa a cui la prospettiva della povertà come incapacitazione conduce, è evidente quanto sia opportuno che la descrizione della povertà preceda la politica pubblica perché la seconda potrebbe essere orientata dalla disponibilità di mezzi; la "fattibilità" (Sen 1994, 153) legata ai mezzi, invece, è un aspetto di cui bisogna tenere conto ma secondariamente. Inoltre, su quest'ordine di considerazioni è rilevante osservare che secondo Sen

---

<sup>161</sup> Si veda in 1.1.4.

“la sola riduzione della scarsità di reddito non potrà mai essere la motivazione ultima di una politica contro la povertà” (Sen 2000a, 96-97): l’eventualità di mettere in campo “investimenti per l’istruzione, l’assistenza medica e così via” (Sen 2000a, 97) come mezzo allo scopo di ridurre la povertà come reddito significherebbe confondere i mezzi con i fini.

## PARTE SECONDA - Welfare e povertà nel contesto

### Capitolo 3 Povertà: fenomeno e politiche di contrasto in Italia

In questo capitolo faremo riferimento ad alcune coordinate della territorializzazione del welfare, a un inquadramento del problema della povertà e una rassegna delle politiche di contrasto alla povertà che sono state sviluppate nel contesto italiano, introducendo così una contestualizzazione del nostro discorso. Dopo una breve premessa sul problema della povertà in ambito urbano, la definizione del contesto in cui si inserisce la ricerca, che tratteremo nella terza parte dell'elaborato, si focalizzerà quindi sulla Città di Milano e sulle politiche messe in campo dall'Amministrazione Comunale.

#### 3.1 *Coordinate della territorializzazione del welfare nel contesto italiano*

In questo paragrafo proveremo a inquadrare alcune coordinate del processo di territorializzazione del welfare che ha condotto all'attuale contesto dei sistemi locali di welfare in Italia. Allo scopo ci riferiremo ad alcuni passaggi di un percorso endemico delle politiche italiane - e in specifico delle politiche sociali - e a una traiettoria più ampia che riguarda lo scenario europeo. Lasceremo sullo sfondo la dimensione globale delle trasformazioni, nonostante le implicazioni e le ricadute territoriali<sup>162</sup>. Non tratteremo i “trent'anni gloriosi del welfare” considerando che in tale periodo, tra il secondo dopoguerra e la metà degli anni '70 del Novecento, sono state strutturate le politiche di welfare nazionali in Europa e che è su di esse che si sono innestati i cambiamenti che andremo a focalizzare.

Vediamo allora che una linea di trasformazione trasversale ai due ambiti - italiano ed europeo - consiste nel “*rescaling*”, ossia in una ridefinizione “della scala dei poteri pubblici” (Bifulco 2015b, 37). È utile premettere che i livelli di governo indicano “lo strato istituzionale” (Donolo 2012, 99) cui sono riferite “competenze, poteri e capacità” (Donolo 2012, 103) mentre le scale sono “da intendere come ordine di grandezza del governare a un dato livello” (Donolo 2012, 99) e “hanno più a che vedere con le materie, sotto il profilo materiale e spaziale” (ibidem). Ciò a cui si assiste è quindi una riformulazione di funzioni, competenze e relazioni tra livelli di governo - sovranazionale, nazionale e locale - su base territoriale. Tale processo in Italia si è inserito in un

---

<sup>162</sup> Si noti che “a livello sub-nazionale, comune e regioni hanno acquisito una rilevanza strategica crescente nella competizione globale” (Kazepov 2009, 14).

percorso che è stato avviato negli anni '70 del secolo scorso con l'istituzione di Regioni e Province e che ha trovato un impulso dagli anni '90, per via di spinte sia interne che esterne.

Internamente, negli anni '90 si sono succeduti interventi normativi nella direzione di un maggiore decentramento delle funzioni amministrative in capo alle istituzioni pubbliche<sup>163</sup>, fino alla Riforma del Titolo V della Costituzione che con la Legge Costituzionale 3/2001 ha sancito l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale. In conseguenza di questo passaggio, “le Regioni sono diventate l'attore principale nell'ambito delle politiche sociali” (Kazepov 2009, 31) gestendone la programmazione e la legislazione (in via esclusiva o concorrente rispetto all'intervento statale), di fatto acquisendo “la competenza quasi esclusiva delle politiche socio-sanitarie e socio-assistenziali” (Polizzi 2011, 170)<sup>164</sup>. Ai Comuni sono state riconosciute una funzione amministrativa e una funzione programmatica locale.

Esternamente, “il principio di sussidiarietà inteso come principio di ripartizione delle competenze tra centro e periferia è stato enunciato [...] nel Trattato di Maastricht (1992)” (Kazepov 2009, 97). Gli organismi di governo europeo hanno indirizzato le politiche di Coesione al livello locale, regionale e urbano, favorendo l'organizzazione di una governance multilivello. Inoltre, attraverso lo strumento del FSE (e più in generale dei Fondi Strutturali) hanno promosso l'adozione di modalità di coordinamento basate sul principio di sussidiarietà orizzontale, incoraggiando il ricorso a forme partenariali tra pubblico e privato.

Un'altra linea di trasformazione, che emerge da quanto introdotto, è quella della sussidiarietà. Entrando nel merito, il principio di sussidiarietà verticale comporta che in via prioritaria “la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative spettino all'autorità più vicina ai cittadini” (Kazepov 2009, 100). Il principio di sussidiarietà orizzontale si applica ai rapporti tra società civile e istituzioni pubbliche, sostenendo il coinvolgimento di cittadini, famiglie e privato sociale (più in generale dei soggetti non pubblici) nell'implementazione delle politiche, anche in materia sociale.

Ora, è possibile comprendere che sussidiarietà verticale e orizzontale operano in coerenza, rafforzandosi reciprocamente, dal momento che il trasferimento di competenze amministrative verso il basso sposta su questo piano - nel rapporto tra autorità più prossima e cittadini - la negoziazione sulle scelte in merito all'allocazione delle risorse disponibili (Kazepov 2009). Riconoscere alla società civile un ruolo decisionale diventa allora funzionale ad “aumentare il controllo democratico e la legittimità delle scelte” (Kazepov 2009, 12). Tuttavia, va osservato che

---

<sup>163</sup> Legge 142/1990 Nuovo ordinamento delle autonomie locali, Legge 81/1993 elezione diretta del Sindaco, Riforma della pubblica amministrazione “Bassanini” nella seconda metà degli anni '90. Ha acquisito inoltre spazio politico un orientamento localistico.

<sup>164</sup> Con l'avvertenza che “social security is an *exclusive competence* of the central state” (Saraceno *et al.* 2020, 115).



la sussidiarietà orizzontale esprime anche “una tendenza ad alleggerire i compiti del settore pubblico” (Donolo 2012, 102). Peraltro, nei fatti essa può essere intesa come “attiva” o “passiva” (Kazepov 2009, 26), a seconda che vi sia o meno un congruo stanziamento di risorse pubbliche a sostegno dei soggetti non pubblici cui è delegata - e da cui viene assunta - la responsabilità di rispondere ai bisogni<sup>165</sup>.

Dunque, segnando un primo punto, se è vero che le direzioni di cambiamento cui abbiamo accennato si sono inserite nelle culture politiche nazionali e subnazionali, è altrettanto vero che si sono confrontate con fattori e con forme di “*path dependency*” (Bifulco 2015b, 55) propriamente locali. Una conseguenza è la frammentazione del welfare a livello territoriale, come si può osservare nel contesto italiano<sup>166</sup>.

In secondo luogo, seguendo Y. Kazepov (2009), l’approccio alla “sussidiarizzazione delle politiche sociali” (Kazepov 2009, 13) solleva delle questioni relative a quale sia la soglia - di autonomia regolativa e di sensibilità ai problemi sociali - superata la quale è lecito e dovuto un intervento da parte di un livello superiore. Anche per questa intrinseca ambivalenza, il principio di sussidiarietà può essere posto in tensione con la funzione redistributiva propria delle istituzioni pubbliche.

In ultimo, è possibile osservare che la moltiplicazione dei livelli e degli attori coinvolti nelle politiche, in una cornice di sussidiarietà e governance, ne rende più complicata l’accountability. La questione attiene alla responsabilità e alla qualità inclusiva degli ambiti partecipativi e rimanda a due rischi. Il primo è che nei “reticoli della *governance* “disorganizzata”, caratterizzati dalla ridondanza dei livelli di azione, la domanda “chi risponde di cosa” (Bifulco 2015b, 35-36) possa rimanere senza risposta. Il secondo, ed è un caso che riguarda le politiche sociali, è che possa verificarsi una “sovra-rappresentazione [...] delle organizzazioni professionalizzate e ben organizzate” (Kazepov 2009, 34) a scapito della visibilità delle altre (e delle relative istanze).

Una terza linea di trasformazione, intrecciata alle precedenti, è la transizione dell’approccio di governo da una concezione definita come “government” a un’accezione di “governance”. Mentre il primo “fa riferimento a una struttura gerarchica nel cui ambito l’attore pubblico esercita la sua autorità” (Bifulco 2015b, 34) in modo esclusivo, la seconda “indica il coinvolgimento di una

---

<sup>165</sup> Secondo Kazepov questo è un fattore che, nel quadro dei sistemi di welfare europei, qualifica il welfare italiano come familistico. In particolare, poichè “la famiglia (o la società civile) possiede capacità redistributive limitate rispetto allo Stato [...] il livello di diseguaglianza ne risente” (Kazepov e Barberis 2008, 55). Riprenderemo il punto in 3.3. Secondo C. Donolo, la sussidiarietà orizzontale “ha i suoi problemi, di natura economica” (Donolo 2012, 102) mentre la sussidiarietà verticale comporta “problemi politici, di rapporto tra poteri e forze in campo” (ibidem).

<sup>166</sup> Nel prossimo paragrafo vedremo come tale tratto persista anche dopo il tentativo di riordino introdotto con la Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali n. 328 del 2000.

pluralità di soggetti, pubblici e privati, nelle decisioni e nella gestione della cosa pubblica” (ibidem). Bifulco (2015b) tuttavia avverte che la definizione per contrapposizione dei due concetti risente di una qualche semplificazione e di una connotazione normativa. Ciò a cui si assiste, in estrema sintesi, è il fatto che lo “Stato non ha più il monopolio delle decisioni pubbliche e nemmeno della produzione dei servizi” (Bifulco 2015b, 36), assumendo piuttosto un compito “di regia” (Bifulco 2005, 29) dei processi in coerenza con “le finalità pubbliche in gioco” (ibidem). Ai fini del nostro discorso è interessante soffermarsi su due aspetti: il livello locale e la struttura reticolare della governance.

Il primo aspetto consente di definire la governance locale, per differenza dalla governance nazionale, elencando alcuni caratteri che ne identificano la specificità. Parafrasando M. Bassoli (2011, 30), al livello locale la governance si presenta come un processo aperto (non esclusivo) e flessibile, temporalmente ampio, non solo di negoziazione tra interessi confliggenti, riguardante una pluralità di problematiche interconnesse, sviluppato con risorse dedicate e mediante un accordo formalizzato. È possibile quindi operare una distinzione tra due forme di governance territoriale: “la contestatory governance, orientata ad ampliare la democrazia locale, l’inclusione sociale e la partecipazione” (Bifulco 2015b, 72) e quella “neoliberista” (ibidem), orientata alla competizione e alla crescita economica e, in subordine o strumentalmente, alle materie sociali.

Il secondo aspetto chiama in causa il concetto di “organizzazione-rete, caratterizzata da relazioni cooperative, confini impermeabili e modalità di coordinamento basate sull’interdipendenza e sulla condivisione di obiettivi” (Bifulco 2015b, 116). Si tratta di una modalità operativa relativamente recente che si distanzia dall’impostazione di matrice tayloristica cosiddetta “a canne d’organo”. Se questa è caratterizzata da compartimentazione delle competenze, segmentazione delle procedure operative, “a scapito della possibilità di affrontare e riconfigurare problemi complessi da prospettive multidimensionali” (Bifulco 2015b, 115), a proposito dell’organizzazione-rete è possibile osservare che “connettere, cooperare e conoscere sono i processi principali” (Bifulco 2002, 113) che la informano. Trattando delle reti sociali C. Donolo ci ricorda che esse “costituiscono un oggetto sociale “precostituito” su cui interviene dall’esterno un’attività di governo” (Donolo 2012, 67); poiché le reti esprimono e rafforzano una “autonomia del sociale” (ibidem), diventano un interlocutore privilegiato in un’ottica di sussidiarietà e l’azione di governo “cerca di legarle all’interno dei processi di governance”

(ibidem)<sup>167</sup>. Le “reti d’azione attivabili territorialmente” (Bifulco 2015b, 70) sono una risorsa per il welfare locale.

Una quarta linea di trasformazione riguarda l’integrazione. Come già accennato, gli organismi di governo europei hanno incoraggiato l’“implementazione di interventi caratterizzati da una forte integrazione pubblico-privata” (Kazepov 2009, 158). Questo comporta la messa in campo di una pluralità di attori, che può comprendere nelle concezioni partecipative anche i destinatari. Sul piano delle materie, è centrale riconoscere la multidimensionalità dei problemi, che possono essere approcciati mediante azioni e “misure integrate” (Bifulco 2015b, 105), come avviene nei programmi e nei progetti di lotta contro l’esclusione sociale e la povertà, di rigenerazione urbana e in esperienze bottom up di sviluppo territoriale integrato (Vicari Haddock e Moulaert 2009). Quest’ultima tipologia, in particolare, è paradigmatica di quanto il riferimento territoriale possa facilitare non solo l’attivazione delle diverse “risorse mobilitabili” (Bifulco 2015b, 73) ma anche “la ricomposizione [...] delle misure” (Bifulco 2015b, 105). Una chiave di volta di queste esperienze è “l’attenzione dedicata al rapporto di interdipendenza che sussiste tra i fattori individuali e i fattori sociali del benessere, includendo fra questi gli assetti istituzionali, economici e sociali” (Bifulco 2015b, 108). Questo tipo di approccio integrato riduce due possibili rischi connessi alla scelta - e alla discriminazione teoricamente positiva - della popolazione bersaglio (“targeting” - Bifulco 2015b, 108) o dei territori in cui intervenire, ovvero il rischio della stigmatizzazione e (paradossalmente, laddove si accentui l’orientamento all’attivazione) il rischio di “pretendere di più da quelli che hanno di meno” (Bifulco 2015b, 87; Castel 2004).

### 3.1.1 *Servizio sociale di comunità*

Nell’ambito del processo di territorializzazione del welfare, è possibile interrogare il ruolo del servizio sociale cercando di evidenziarne una funzione che assume particolare rilevanza nel quadro attuale delle politiche socioassistenziali e della loro implementazione a livello locale in Italia. Un raffronto con il capability approach ci sosterrà nell’argomentazione. Un riferimento alla Legge 328/2000 ci offrirà un ulteriore elemento di contesto.

Il lavoro “*con* la comunità e [...] nel territorio” (Allegrì 2015, 15) è uno dei campi di applicazione del servizio sociale sin dal secondo dopoguerra, sebbene dagli anni ’80 del secolo scorso in poi l’esercizio della professione di assistente sociale si sia maggiormente focalizzato sull’accompagnamento di individui, famiglie e gruppi. Tuttavia, gli stessi cambiamenti di scenario

---

<sup>167</sup> Annotiamo anche che secondo Donolo (2012, 82) poiché “[i] sociale è processo, il governo diventa processuale per quanto può”.

che in questi ultimi decenni hanno condotto a privilegiare una declinazione del ruolo a favore del case work e del group work avvalorano la prospettiva di un crescente investimento nel lavoro con le reti, con le comunità e nella costruzione delle politiche sociali.

Secondo E. Allegri (2015) il quadro di riferimento per questo doppio movimento è riconducibile ad alcuni fattori che restituiamo qui di seguito. Le trasformazioni sociodemografiche hanno visto l'emergere di nuove popolazioni fragili, cambiamenti nella configurazione delle "reti naturali di solidarietà" (Allegri 2015, 23) e nelle domande di protezione sociale<sup>168</sup>. La crisi finanziaria ed economica ha determinato un "impoverimento materiale, [...] dei legami sociali e dei valori che orientano le azioni" (Allegri 2015, 24) nonché una contrazione nei finanziamenti pubblici, in particolare per il welfare locale. La curvatura del modello di welfare in senso sussidiario ha spostato l'investimento del settore pubblico dall'erogazione diretta di misure e servizi a "compiti di governance complessiva" (Allegri 2015, 25) e rende diseguale la titolarità connessa alla cittadinanza sociale. A queste criticità si aggiungono una "posizione "di ritiro" dalla comunità locale e dal lavoro nel territorio che accomuna tutte le professioni sociosanitarie" (Allegri 2015, 26) e "il blocco di progetti e di interventi innovativi" (Allegri 2015, 27). Nello scenario generale di un "welfare [...] rarefatto" (Allegri 2015, 25) "chi diventa povero diventa anche più solo" (ibidem).

Queste traiettorie di cambiamento presentano una complessità specifica e sono oggetto di ampia letteratura<sup>169</sup>. Qui ci aiutano a comprendere alcune ragioni a sostegno della prospettiva del servizio sociale di comunità, definibile come "l'approccio complesso che il servizio sociale adotta per concorrere allo sviluppo della comunità locale" (Allegri 2015, 47)<sup>170</sup>. Più specificamente, esso comporta la "promozione del collegamento tra persone e gruppi tra loro affinché intraprendano azioni utili a fronteggiare problemi (e conflitti) comuni" (ibidem). Segnando il passaggio da un paradigma centrato sulla mancanza a un paradigma basato sulla competenza, o in termini prossimi al capability approach "sulle risorse e sulle capacità" (ibidem), "[l']analisi e l'intervento sono centrati sull'insieme di opportunità e strumenti che la comunità locale mette a disposizione dei suoi membri per costruire benessere sociale" (ibidem).

---

<sup>168</sup> Riprenderemo questi argomenti in 3.2.

<sup>169</sup> Si veda, in particolare, Castel (2004), Bauman (2008).

<sup>170</sup> Circa lo sviluppo di comunità locali si rimanda a: Ross (1963) per la distinzione tra sviluppo di comunità (stimolare progresso in mancanza di risorse) e organizzazione di comunità (pianificare le risorse esistenti, ascrivibile al servizio sociale); Twelvetrees (2006) per la distinzione tra lavoro con la comunità (assimilabile allo sviluppo di comunità, non direttivo) e per la comunità (vicino alla pianificazione di servizi e al lavoro di rete); a Martini e Sequi (1996) per la messa a fuoco di un approccio allo sviluppo di comunità basato sul senso di comunità e a Martini e Torti (2003) per una disamina di carattere più metodologico sul lavoro di comunità.

In questo senso l'approccio del servizio sociale di comunità tende a definire "i problemi individuali come problemi sociali" (Allegri 2015, 51) e quindi a "orientare la propria attenzione non più solo ai vulnerabili e agli emarginati, ma anche alla dimensione collettiva che comprende tutti coloro che vivono, abitano, attraversano un territorio" (ibidem). Oltre a rispondere al singolo che si trova in una situazione emergenziale - e per evitare che la sua posizione di "bisogno" si cronicizzi - secondo Allegri è possibile

"sperimentare nuove forme di intervento "leggero" [...] esplorare le aspettative, le norme, le strutture di potere a livello sociale (locale) e l'influenza che questi fattori sociali esercitano sulla vita di singoli, famiglie, gruppi e comunità" (ibidem)<sup>171</sup>.

In definitiva, il servizio sociale di comunità può assumere un orientamento emancipatorio.

Ai fini del nostro discorso è interessante, a questo punto, approfondire la relazione tra il capability approach e i principi del social work; come vedremo, questo ci condurrà a gettare luce sull'approccio che stiamo prendendo in esame.

Secondo C. Braber (2013) il capability approach "can serve as a basis for action, as a normative framework, and as an evaluative instrument for social intervention, social policies and social arrangements" (Braber 2013, 65). In quest'ottica è possibile riconoscere una corrispondenza piuttosto puntuale tra concetti centrali del capability approach e principi e metodi propri del servizio sociale<sup>172</sup>; questi ultimi peraltro traggono legittimazione dal capability approach e possono essere valutati alla luce dell'estensione della libertà sostanziale degli individui.

Nel complesso il discorso di Braber mira a discutere il binomio crescita economica - lavoro sociale, che assegna al secondo una funzione strumentale alla prima, e a promuovere il valore che il lavoro sociale ha in sé in quanto centrato sulle persone. Convergenza sulla centralità delle persone, e sul carattere secondario o strumentale di quanto attiene all'economico, il capability approach avvalorava la tesi in discussione.

Entrando nel merito, a partire dal quadro di premesse del capability approach, la funzione del lavoro sociale si spiega in ragione del fatto che "many deprived and vulnerable people are not able to live the lives they have reason to value" (Braber 2013, 74) e, pertanto, "social workers are needed to work with people who no longer have the freedom to lead the lives they value" (ibidem); in particolare, per il lavoro sociale così come per il capability approach, "the acting agent is a crucial factor in achieving goals in human life" (Braber 2013, 68).

---

<sup>171</sup> Si legga in parallelo O. De Leonardis (1996).

<sup>172</sup> Si veda la "Table 1: The CA and social work strategies as a toolbox (international social work programmes and strategies as defined by Cox & Pawar, 2013, pp. 105-144)" (Braber 2013, 72).

Per approfondire la corrispondenza tra social work e capability approach è possibile confrontare due passaggi definitivi. Da una parte, nella seguente definizione internazionale<sup>173</sup> il lavoro sociale è descritto come segue:

“[t]he social work profession facilitates social change and development, social cohesion, and the empowerment and liberation of people. Principles of social justice, human rights, collective responsibility and respect for diversities are central to social work. Underpinned by theories of social work, social sciences, humanities and indigenous knowledge, *social work engages people and structures to address life challenges and enhance well-being*” (Braber 2013, 70).

Dall'altra parte, l'idea seniana alla base dello sviluppo<sup>174</sup> può essere sintetizzata come “*advancing the richness of human life [...], rather than the richness of the economy in which human beings live, which is only a part of it* (Sen, 2013)” (ibidem). Nei corsivi dell'autore vediamo ricorrere alcuni termini - people, life, well-being, human - che rimandano a una medesima area di significato, trasversale ai due ambiti.

Inoltre, alla luce di quanto introdotto sopra in merito al servizio sociale di comunità, è possibile evidenziare il riferimento alle “structures” che il lavoro sociale (nella definizione del 2014) dovrebbe ingaggiare. Di fondo vi è una “tensione [...] tra la dimensione individuale e quella sociale” (Allegri 2015, 17) tale per cui, quand'anche un problema sia percepito come tale dal singolo soggetto, la dimensione sociale può essere chiamata in causa sia per analizzare l'origine che per costruire la soluzione al problema. Allargando lo sguardo, allora, il destinatario di politiche centrate sulle persone dovrebbe essere “ogni persona” che appartenga alla società, includendo in questo insieme le persone vulnerabili e deprivate.

Su questa linea emerge un'ulteriore corrispondenza, questa volta tra capability approach e servizio sociale di comunità. Se è vero che il capability approach “implies that policymakers should develop people-first policies in order to create a society where everyone, including the vulnerable and the deprived, can enjoy the freedom to develop their full potential” (Braber 2013, 74-75), analogamente (come abbiamo già visto) “il servizio sociale di comunità mira a promuovere il benessere sociale e la qualità della vita di tutti coloro che vivono, abitano, lavorano in un determinato territorio” (Allegri 2015, 21). D'altronde, richiamando “the receiver dimension” (Bovin e Laruffa 2017), che abbiamo trattato in precedenza, è possibile considerare “vulnerability as a fundamental and inherent characteristic of human beings” (ibidem).

---

<sup>173</sup> La definizione internazionale è stata “approvata nel 2014 dalle associazioni IASSW (International Association of Schools of social work) e IFSW (International Federation of Social Workers)” (Allegri 2015, 52).

<sup>174</sup> In specifico dello sviluppo umano.

Passando ora a un ambito che vede rafforzata la centralità della comunità - o del territorio - nel servizio socioassistenziale accenneremo alla Legge 328/2000, intitolata “Legge quadro nazionale per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. A distanza di più di un secolo dalla prima legge di riordino degli enti assistenziali<sup>175</sup>, il provvedimento normativo ha inteso ricomporre il paesaggio territorialmente frammentato dei servizi sociali in un quadro regolativo nazionale capace di coniugare “la valorizzazione delle differenze contestuali con elementi [...] di ri-equilibrio delle disuguaglianze” (Kazepov 2009, 32).

La chiave di volta della riorganizzazione del sistema dei servizi sociali è il Piano di Zona, strumento programmatico triennale relativo all’insieme dei Comuni compresi nell’Ambito territoriale<sup>176</sup>, la cui costruzione e attuazione chiama in causa una pluralità di livelli e attori. In un’ottica di sussidiarietà verticale l’architettura contempla Comuni, Regioni, Stato<sup>177</sup>.

I comuni si occupano della “programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete” (art. 6, comma 2, lettera a), sia con riguardo ai servizi e alle prestazioni economiche di diretta competenza sia provvedendo a

“promuovere [...] risorse delle collettività locali tramite forme innovative di collaborazione per lo sviluppo di interventi di auto-aiuto e per favorire la reciprocità tra cittadini nell’ambito della vita comunitaria” (art. 6, comma 3, lettera a).

In un’ottica di sussidiarietà orizzontale, il profilo degli attori che la legge identifica come “soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi” (art. 1, comma 5) contempla “organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati” (ibidem)<sup>178</sup>. Inoltre “[i]l sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari [...] e della solidarietà organizzata” (art. 1, comma 5). Ai fini del nostro discorso è interessante sottolineare due punti: un “modello integrato - “a rete” - dei servizi sociali” (Torretta 2021, 203), che comprende anche il coordinamento con politiche “sanitarie [...] educative, della formazione e del lavoro” (Bifulco 2015b, 77), e la centralità della persona. Ne

---

<sup>175</sup> Legge Crispi del 1890 “recante «Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza»” (Ferrera 2006, 253).

<sup>176</sup> L’Ambito può essere costituito anche da un solo Comune (si veda ad esempio la Città di Milano).

<sup>177</sup> Si aggiunge un livello di regia del processo programmatico riferito nell’Ambito (con/senza ufficio dedicato).

<sup>178</sup> La partecipazione di cittadini sembra un punto controverso. La L. 328/2000 (art. 6) “promuove la partecipazione dei cittadini”. Per Bifulco (2015b, 78) “rispetto alle modalità di coinvolgimento del terzo settore e dei cittadini non vi sono indicazioni vincolanti”. Allegri (2015, 33-34) include i “cittadini nei processi deliberativi” organizzati con l’avvio dei Piani di zona. Polizzi *et al.* (2013, 22) valutano che “i cittadini comuni non sono coinvolti in questo tipo d’innovazione istituzionale”. Ci interroghiamo sul ruolo effettivo del (ex) quarto settore - gruppi informali/poco formalizzati di cittadini/vicini di casa (Pasqualini, 2018), associazioni di genitori, ecc. - e dei cittadini.

discende che le persone sono sia titolari del “diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato”<sup>179</sup> sia attori di un approccio preventivo e promozionale ai problemi (Torretta 2021).

Anche le regioni si dotano di Piani Sociali triennali, ad esse competono “funzioni di indirizzo e coordinamento [...] programmazione [...] controllo” (Ferrera 2006, 237) e “in larga misura la determinazione della dimensione finanziaria” (ibidem). Il livello statale predispose il Piano Nazionale triennale degli interventi e dei servizi sociali e lo stanziamento del relativo Fondo di finanziamento<sup>180</sup>. In coerenza con l’indicazione di legge, la tenuta del quadro di sistema della Riforma avrebbe dovuto essere data dalla definizione di Livelli Essenziali di Assistenza Socioassistenziale (LIVEAS); con questa operazione il livello statale avrebbe adempiuto alla funzione di indirizzo e guida, favorendo la perequazione territoriale e un maggiore universalismo nell’esercizio della cittadinanza sociale, per quanto “selettivo” (Bifulco 2015b, 76)<sup>181</sup>. Questo passaggio definitorio, tuttavia, è stato omesso<sup>182</sup>, anche a seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione (2001) che, come già accennato, ha attribuito un maggior potere e un’autonomia anche legislativa alle Regioni in materia di politiche sociali. In esito a questo “doppio movimento di riforma [...] paradossale” (Sabatinelli 2009, 168) l’aspirazione a “un quadro coerente e organico nell’ambito delle politiche di assistenza sociale” (Sabatinelli 2009, 169) ha lasciato spazio a una qualche discrezionalità applicativa dei dettami della L. 328/2000.

Ciò non toglie che, per quanto con alterne vicende<sup>183</sup>, la programmazione locale abbia avuto seguito secondo le linee della 328/2000, consolidando un “nucleo tematico [...] che sostiene la realizzazione del Piano di zona” (Allegri 2015, 17) e, più in generale, una concezione imperniata su: il “territorio come spazio di risorse e di competenze e non solo di problemi” (ibidem), la “necessità di includere i cittadini-utenti nei processi decisionali” (ibidem), il “coinvolgimento del terzo settore [...] nella programmazione e nell’implementazione delle politiche” (ibidem), nonché il “coordinamento fra politiche, organizzazioni e attori” (ibidem).

---

<sup>179</sup> L’art. 2 nomina “i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, i cittadini di Stati appartenenti all’Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri” definiti come “titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno” (art. 41 TU 286/98), inoltre “[a]i profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza”.

<sup>180</sup> Riprenderemo in 3.3.1 il punto della pianificazione nazionale e dei relativi finanziamenti.

<sup>181</sup> La L. 328/2000 (art. 2) dà priorità a soggetti in condizione di povertà economica, con basso reddito, limitata autonomia (per inabilità fisica o psichica), difficoltà di inserimento lavorativo, sottoposti a provvedimento giudiziario. All’art. 4 nomina una misura di reddito minimo (RMI); si veda a proposito in 3.3.1.

<sup>182</sup> “The definition of the list of basic standard provisions has, in fact, never been approved” (Saraceno *et al.* 2020, 115). Sembra di poter leggere un richiamo verso la definizione di livelli essenziali in riferimento alle misure di contrasto alla povertà e nella pianificazione più recente (Camera dei Deputati Servizio Studi, 2022; Torretta 2021).

<sup>183</sup> Si veda Polizzi (2011) e Polizzi *et al.* (2013).



Per finire, introduciamo qui un'accezione specifica del welfare territoriale che fa da ponte tra quanto passato in rassegna finora e il prossimo paragrafo. Si tratta del “welfare di comunità”,

“un modello di ridisegno della protezione sociale che mira a recuperare e rilanciare i potenziali di integrazione sociale del welfare - in termini di rafforzamento delle interazioni cooperative e dei legami sociali - dislocandoli e ancorandoli alla comunità” (Bifulco 201, 70).

Richiamandoci a L. Bifulco (2015), annotiamo che l'approccio non è privo di alcuni elementi di tensione, che in parte sono riportati nel capitolo. Anche perciò sembra interessante evidenziare alcuni punti di forza da presidiare nella direzione di un possibile “modello” di welfare locale. Si evince innanzitutto la necessità di un maggiore investimento statale in termini di spesa, in modo da contrastare il rischio di attestarsi su un welfare residuale<sup>184</sup>. Il ruolo pubblico è centrale anche nel connettere le diverse scale di influenza, poichè i cambiamenti non si danno né possono darsi solo su quella locale. Nel favorire l'innovazione sociale - promuovendo la socialità e allestendo sedi in cui (con l'esercizio della decisionalità e del potere) si possano aggregare nuove domande sociali - è determinante poter operare in modo complementare e non sostitutivo rispetto all'offerta integrata dei servizi. Anche perciò è fondamentale presidiare l'esigibilità soggettiva dei diritti.

### 3.1.2 *Ruolo del Terzo Settore*

Proveremo ora a delineare alcune caratteristiche del terzo settore italiano e alcuni aspetti del ruolo che questo è andato assumendo nel sistema di welfare e nelle relative dinamiche di territorializzazione in Italia.

A fronte delle sfide e delle aspettative interne al settore ed esterne a esso, che ne fanno un attore potenzialmente cruciale rispetto alle domande sociali e agli obiettivi di crescita economica e coesione sociale<sup>185</sup>, si profilano due linee interpretative (Fazzi 2013). Da un lato il terzo settore è andato emergendo per delega di funzioni da parte delle istituzioni ma sconta un certo particolarismo e una discrezionalità nel trattamento dei problemi sociali. Dall'altro lato esso è sostenuto da motivazioni valoriali, opera in prossimità dei bisogni sociali e con flessibilità, è capace di produrre innovazione sociale e di sostenere democrazia e cittadinanza svolgendo una funzione di advocacy e di promozione del capitale sociale.

---

<sup>184</sup> Nel caso della povertà, una “tendenza a rinunciare a risolvere il problema [...] limitandosi a contenerlo” (Bifulco 2015b, 177) e un aumento degli “interventi riservati a gruppi e soggetti selezionati sulla base di un elevato grado di deprivazione” (ibidem).

<sup>185</sup> In particolare, a proposito dell'impresa sociale, “[l]e organizzazioni di terzo settore con vocazione economica sono diventate [...] nella programmazione strategica europea uno dei principali soggetti su cui investire” (Fazzi 2013, 30).

Vi è inoltre un'ulteriore riflessione che consente di inquadrare il terzo settore dal punto di vista delle finalità, in relazione alla funzione di realizzazione e promozione dell'“interesse generale”<sup>186</sup>. In questa prospettiva (Polizzi 2020), che evidenzia tre ideal-tipi, è possibile identificare tre orientamenti, corrispondenti ad altrettante “fasi” che il Terzo Settore ha sperimentato o può sperimentare. In estrema sintesi, si evidenziano: il “cortile”, un ambito di azione più di confine (anche spaziale), informale e di prossimità, caratterizzato da reciprocità, gratuità, sperimentaltà e innovazione; la “piazza”, una sfera di azione pubblica, più visibile e accessibile, “movimentista” e di advocacy; il “mercato”, il luogo dello scambio o della compra-vendita di beni e prestazioni, della contrattazione.

Incrociando queste chiavi di lettura, proviamo a identificare alcuni macro-passaggi che restituiscono una dinamica di cambiamento interna al settore e nel rapporto con le istituzioni pubbliche. Poiché le “anime” che il terzo settore ha mostrato in specifiche congiunture permangono, in modo più o meno attuale, declineremo i verbi al tempo presente.

Il terzo settore ha impulso tra gli anni '70 e '80 del secolo scorso, in una “fase pionieristica” (Fazzi 2013, 39) che vede la costituzione in cooperative di precedenti esperienze di tipo volontaristico<sup>187</sup> o militante. Animato da una motivazione etica e politica, questo arcipelago si pone in posizione interlocutoria con le istituzioni, da cui trae sostegno; d'altronde, in questo periodo il terzo settore a sua volta sostiene “un primo sviluppo [...] del sistema dei servizi locali di welfare a titolarità pubblica [...] a favore di obiettivi di integrazione nella società e di promozione dell'autonomia delle persone coinvolte” (Gori 2020, 24). Con il crescere delle funzioni sociali di cui si fa carico, dagli anni '80 prende avvio un processo di istituzionalizzazione del terzo settore, riconoscibile in una formalizzazione e professionalizzazione interna e nei primi riconoscimenti legislativi<sup>188</sup>.

Durante gli anni '90 si va affermando una modalità di rapporto più stringente con le istituzioni pubbliche, che è centrale nel processo di territorializzazione del welfare cui abbiamo accennato nel primo capitolo. Con la progressiva esternalizzazione dei servizi si crea un “mercato para-pubblico” (Fazzi 2013, 38) dove il terzo settore assume una funzione di erogazione dei servizi e gli enti locali esercitano una funzione di acquisto (“contracting out” - Bifulco e Vitale 2005, 86). Se, da un lato, si assiste a un cambiamento negli strumenti che regolano il rapporto tra le parti -

---

<sup>186</sup> Questa funzione viene esplicitata nella definizione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Costituzione) e nella definizione di Ente Sociale del Terzo Settore, nella Legge di Riforma 116/2016, art. 1 (Polizzi 2020, 468-469).

<sup>187</sup> Emblematica della fase precedente l'istituzione della Caritas nel 1971. Circa l'uso del termine “pionieristico”, riferito alla fase istitutiva del terzo settore, richiamiamo la valenza di “innovazione sociale” (Polizzi 2020, 470) contenuta in questo passaggio storico.

<sup>188</sup> L. 381/1991 cooperative sociali, L. 266/1991 volontariato (in seguito D. lgs 460/1997 Onlus, L. 383/2000 APS).

affiancando al “convenzionamento diretto” (ibidem) l’“affidamento di tipo competitivo” (ibidem) per gara -, dall’altro si dà forma a un rapporto di “mutuo-accomodamento” (Bifulco 2015b, 92) tra terzo settore e settore pubblico “attraverso la delimitazione di mercati protetti all’interno dei quali le organizzazioni di terzo settore preservavano un elevato livello di autonomia operativa e progettuale” (Fazzi 2013, 39) e dove permane “un elevato livello di informalità delle relazioni tra pubblico e privato” (Fazzi 2013, 42).

Dagli anni 2000 con la Legge 328/2000 e l’adozione di forme di “programmazione negoziale o partecipata” (Bifulco 2015b, 93) viene ratificata l’integrazione del terzo settore nel processo di programmazione territoriale dei servizi e degli interventi. Il passaggio presenta alcune ambivalenze perchè se da un lato vi è un riconoscimento del ruolo progettuale svolto dal terzo settore, questo si dà all’interno di un quadro governato dal pubblico e alle condizioni che da questo vengono stabilite (Fazzi 2013; Polizzi 2020; Polizzi *et al.* 2013). Inoltre, con l’introduzione dell’“accreditamento” (Bifulco e Vitale 2005, 94) nella regolazione del rapporto con l’ente pubblico, la competenza progettuale viene posta in capo alle istituzioni pubbliche che definiscono standard di qualità delle organizzazioni e dei servizi, in coerenza con un’aspirazione a un maggiore universalismo, sebbene con un approccio categoriale e lasciando scoperte aree di bisogno. Con la Legge 328/2000, d’altronde, vengono ratificate anche nuove modalità meno competitive di rapporto, come l’affidamento per gara che recepisce il nuovo criterio dell’“offerta economicamente più vantaggiosa (che contempera costo e qualità)” (Bifulco e Vitale 2005, 94), o modalità più esplicitamente cooperative, come la possibilità di ricorrere a “procedure di tipo collaborativo” (Fazzi 2013, 42) nell’affidamento dei servizi, ovvero la “coprogettazione di interventi innovativi e sperimentali” (art. 7 - Bifulco 2015b, 94). Nel complesso, anche il primo decennio del nuovo secolo appare caratterizzato da una tendenza espansiva del settore; questa trova riscontro in una prima elaborazione normativa in materia di impresa sociale<sup>189</sup> in virtù della quale “le organizzazioni di terzo settore impegnate nella fornitura di servizi di welfare [...] sono considerate per la prima volta imprese economiche a tutti gli effetti” (Fazzi 2013, 43).

La crisi del 2008, tuttavia, segna una svolta radicale nella direzione dell’austerità (Polizzi *et al.* 2013). Questa accentua il funzionamento del terzo settore nel segno della “managerializzazione” (Fazzi 2013, 45), a scapito “dell’organizzazione dal basso” (ibidem), e premia le organizzazioni di dimensioni maggiori in grado di reggere per capacità organizzativa ed economica alla riduzione delle risorse (quantità e durata), con danno per le organizzazioni minori. In questo nuovo scenario, si sviluppano nuove soluzioni nella direzione del secondo welfare,

---

<sup>189</sup> L. 118/05, D. Lgs. 155/06 (superati).

“categoria analitica separata dal «primo» [welfare], ovvero quello pubblico” (Busso 2017, 489), indicando una “prospettiva [...] che valorizza la mobilitazione di risorse private aggiuntive rispetto a quelle pubbliche e il ruolo dei soggetti privati in qualità non solo di erogatori ma anche di finanziatori” (Bifulco 2015b, 147). Entrano quindi in gioco formule di welfare aziendale e “fondazioni (bancarie e di comunità)” (Bifulco 2015b, 148) che, se da un lato consentono l’apertura di sfere di mercato e ambiti progettuali innovativi, dall’altro rischiano di creare segmentazioni nell’accesso ai servizi o di indebolire l’esigibilità soggettiva di alcuni diritti associati alla cittadinanza sociale, richiedendo pertanto “capacità regolative e di regia” (Bifulco 2015b, 95) da parte del soggetto pubblico “rispetto alla socializzazione di problemi e rischi” (Bifulco 2015b, 149).

Avvicinandoci all’attualità si arriva all’approvazione della Legge delega 106/2016, che realizza un avanzamento nell’iter pluriennale di Riforma del Terzo Settore<sup>190</sup>. Tra le implicazioni dell’operazione di riordino del terzo settore in “un sistema armonizzato” (Lori e Zamaro 2019, 226), vi è il rischio di costruire “dei confini” (ibidem) tra organizzazioni più strutturate, che realizzano una mission di pubblica utilità (erogare servizi alla persona) per conto di pubbliche amministrazioni e un arcipelago di enti meno formalizzati, con mission mutualistica e autofinanziati. Inoltre, vi è il rischio di rafforzare un’interpretazione economicistica del terzo settore che non valorizza adeguatamente il legame che gli enti hanno con il contesto in cui sono radicati e con le istituzioni (pubbliche amministrazioni e culture locali) da cui sono legittimati; un legame che non è solo “isomorfo” o adattivo ma, potenzialmente, di cambiamento (Lori e Zamaro 2019). Sulla stessa linea, la cooptazione nella programmazione locale guidata dai comuni, come via di accesso ai finanziamenti riservata soprattutto agli enti con maggiore “rappresentatività” (Busso 2017, 498)<sup>191</sup>, può comportare un’“assimilazione” (Busso 2017, 500) e la pratica di “una strategia basata sulla collaborazione” (Busso 2017, 498) con esclusione del conflitto. In definitiva, ciò a cui è possibile assistere è una riduzione del potenziale di innovazione sociale e un indebolimento della funzione politica, con una sovrarappresentazione dell’ideal-tipo del “mercato” e una sottovalutazione di quelli del “cortile” e della “piazza” (Polizzi 2020).

---

<sup>190</sup> “Le riforme si susseguono [...] con tempi di realizzazione [...] lunghi ed indefiniti. [...] quasi tutte le riforme si caratterizzano per l’essere adottate con legge delega e conseguente decreto legislativo; quest’ultimo [...] prevede l’adozione di innumerevoli decreti attuativi” (Anconelli *et al.* 2018, 15); “in attuazione della legge delega 106/2016, sono stati approvati i decreti legislativi 117/2017 (Codice del Terzo settore [...]) e 112/2017 (Revisione della disciplina in materia di impresa sociale) [...] che costituiscono l’intelaiatura della riforma del Terzo settore, sebbene non tutti gli atti attuativi previsti [...] siano stati promulgati” (Lori e Zamaro 2019, 225).

<sup>191</sup> “al crescere dei servizi gestiti aumentano anche la visibilità e la percezione di «rappresentatività» delle organizzazioni del Ts, criterio che spesso ne determina l’inclusione a dispetto di quello della «rappresentanza»” (Busso 2017, 498).

Va comunque annotato che all'interno e poco al di fuori dei confini del terzo settore alcune "realtà che dispongono di maggiori risorse (in particolare le fondazioni bancarie e una parte dell'associazionismo cattolico) sono in grado di far valere la loro capacità contributiva trasformandola in *voice* politica" (Busso 2017, 498). Avremo modo di riconoscere un esempio di questa interpretazione del ruolo più avanti, a proposito dell'impatto prodotto da una coalizione di scopo sul tema della povertà che ha raccolto 39 organizzazioni ascrivibili, tra l'altro, al mondo del terzo settore<sup>192</sup>. Merita anche di essere riportato quanto emerge in conclusione di una ricerca nazionale condotta sulle Fondazioni di impresa e, in specifico, sul contributo che esse possono apportare<sup>193</sup>. Oltre all'"incremento delle risorse offerte, [...] da valorizzare ulteriormente" (Lodi Rizzini *et al.* 2019, 205), e all'"integrazione degli interventi pubblici" (*ibidem*), sembra interessante evidenziare l'apporto in termini di

"innovazione di pratiche e strumenti verso i beneficiari degli interventi filantropici (destinatari finali o organizzazioni non profit). Su quest'ultimo fronte, in particolare, le donazioni vengono sempre più spesso affiancate da attività di *capacity building*" (*ibidem*).

Per finire, menzioniamo un'esperienza che ci porta all'attualità della crisi pandemica. Meritano infatti di essere segnalate - per la funzione di advocacy e il potenziale di innovazione e di apprendimento - le "initiatives supporting the poor and the rapidly impoverished" (Saraceno *et al.* 2020, 150) messe in campo dal terzo settore e dalla società civile, a partire dalle prime battute della pandemia:

"[m]any large and small religious and lay NGOs and civic associations [...] have directly provided support at many levels [...] They have played a strong advocacy role [...] Without their voice [...] the government's initiatives would have arrived even later" (*ibidem*).

A proposito di questo dispiegamento è possibile richiamare il concetto di "capacità negativa" formulato da G.F. Lanzara: una "capability" "generativa" (Colaianni 2004) per cui

"[I]e esperienze e le conoscenze [...] come i repertori di azione, vengono «reinventati» nel loro impiego nella situazione nuova e ciò permette di creare nuove connessioni e legami, e nuove occasioni e opportunità vengono offerte agli altri" (Colaianni 2004, 134).

---

<sup>192</sup> Sul tema delle alleanze di scopo si veda anche l'articolo di Venturi su Vita (2021), <https://www.vita.it/it/article/2021/03/16/lascesa-delle-alleanze-di-scopo/158698/> (ultima consultazione 18/02/2023).

<sup>193</sup> La ricerca si inserisce in un ambito di riflessione che concerne il secondo welfare. Ci sembra interessante porla in relazione con il più ampio quadro della territorializzazione del welfare che abbiamo cercato di ricostruire.

### 3.2 *Il fenomeno della povertà nel contesto italiano*

Passiamo ora al fenomeno che costituisce il problema di riferimento nel nostro discorso, ovvero la configurazione assunta dalla povertà nel contesto italiano. Seguiremo tre tracce: la ricostruzione storica degli approcci alla povertà, successivi al secondo conflitto mondiale; le principali definizioni della povertà e alcuni aspetti della misurazione; la descrizione della povertà nei suoi tratti e cambiamenti recenti. Proveremo inoltre a esplicitare alcune implicazioni della rappresentazione della povertà che presentano ricadute decisive in termini di policies.

Innanzitutto, vediamo che nel contesto italiano, nella storia successiva al secondo dopoguerra, la povertà è stata oggetto di attenzione e di analisi a fasi alterne.

Si riconoscono alcune esperienze miliari nel secondo dopoguerra. In specifico l'“Inchiesta sulla miseria e sui mezzi per combatterla” fu un'“inchiesta parlamentare [...] deliberata dal Parlamento nel 1951 e resa pubblica nel 1953” (Morlicchio 2020, 183), condotta nel 1952 per indagare l'impatto sulla povertà di alcuni cambiamenti sociali in corso (migrazioni interne, urbanizzazione) nell'ottica di “fornire indicazioni per il riordino del sistema assistenziale italiano” (Morlicchio 2020, 185). Nello studio metodologicamente rigoroso delle condizioni di vita delle famiglie, le dimensioni indagate attraverso interviste a un campione di famiglie su larga scala riguardarono “la condizione abitativa, l'alimentazione e l'abbigliamento” (ibidem) e un affondo fu dedicato ai bilanci delle famiglie povere in contesti urbani. Sebbene la lettura quantitativa restituita in esito all'inchiesta avesse arricchito la conoscenza del fenomeno della povertà, non ebbe tuttavia le ricadute politiche attese. Ciò che seguì fu, piuttosto, una lunga fase di disinteresse per il tema della povertà<sup>194</sup>, sulla scorta del convincimento che il progresso avrebbe condotto automaticamente alla scomparsa del problema. Questa fase durò per lo meno fino alla metà degli anni '70 del secolo scorso quando - “con i due shock petroliferi del 1973 e 1979” (Benassi e Alberio 2013, 171), ai primi segnali di difficoltà della grande industria, ecc. - l'idea di uno sviluppo senza limiti iniziò a mostrare alcune debolezze.

Con gli anni '80, in particolare, si assistette a una ripresa dell'interesse per il fenomeno della povertà. Un riscontro fondamentale fu la costituzione della prima Commissione d'indagine sulla povertà, nel 1984, “presso la Presidenza del Consiglio dei ministri” (Morlicchio 2020, 194)<sup>195</sup>; il

---

<sup>194</sup> Si segnala l'eccezione delle “inchieste - diventate dei classici del filone di studi sulle migrazioni interne - Milano, Corea di Franco Alasia e Danilo Montaldi [1960] e L'immigrazione meridionale a Torino di Goffredo Fofi” [1964] (Morlicchio 2020, 190-191).

<sup>195</sup> La Commissione è stata operativa fino al 2012.

primo output della Commissione, presieduta da E. Gorrieri, fu il “«Rapporto Gorrieri» - che costituirà a lungo un punto di riferimento importante negli studi sulla povertà in Italia” (ibidem).

La fase che si aprì in seguito presentò caratteristiche ambivalenti: “nella prima metà degli anni ’90 [...] ebbe [...] luogo un grande aumento della povertà, seguito da una costante riduzione sino alla metà del decennio successivo” (Gori 2020, 3-4). Eppure, sebbene nei primi anni ’90 il problema della povertà fosse tornato a essere rilevante (per lo smantellamento delle industrie novecentesche, la riconversione a economia dei servizi, gli obblighi finanziari derivanti dall’Europa di Maastricht, ecc.), in questo periodo al termine “povertà” fu sostituito quello di “esclusione sociale” sia nel dibattito scientifico che nella stessa denominazione della Commissione dedicata (Morlicchio 2020). Il Rapporto della Commissione, curato dalla presidente C. Saraceno, restituì gli esiti di un’analisi secondaria<sup>196</sup> relativa al periodo 1997-2001, delineando un primo disegno di “modello italiano di povertà”. Vi si evidenziava che

“la probabilità di continuare a trovarsi in condizioni di povertà [...] è associata a tre variabili: *a*) condizione lavorativa (e cioè essere occupato o disoccupato), *b*) ampiezza familiare, *c*) residenza nelle regioni del Mezzogiorno” (Morlicchio 2020, 198).

Prima di addentrarci nella restituzione di questo modello e delle relative trasformazioni, proveremo a introdurre alcune definizioni e alcune considerazioni in merito agli approcci alla misurazione. A tal fine è opportuno premettere che “[l]a povertà è un fenomeno dalle molte definizioni” (Istat 2009, 13), che, come tale, comporta una “difficoltà di stabilire chi e quanti sono i poveri” (ibidem) e che ciò avviene anche in ragione della “varietà di approcci di analisi che si differenziano in base alle metodologie e agli indicatori utilizzati” (ibidem).

Attenendoci ad alcune definizioni ufficiali in uso nel contesto italiano, e riferendoci all’Istituto nazionale di Statistica (Istat), una prima definizione ci pone di fronte alla distinzione tra povertà assoluta e povertà relativa (Gori 2020).

L’Istat definisce la povertà assoluta come segue:

“sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia di povertà assoluta (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per tipo di comune di residenza)” (Istat 2022, 9).

Tale “soglia di povertà assoluta” si riferisce a un “paniere di povertà assoluta” ed è definita come “corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi

---

<sup>196</sup> Per analisi secondaria si intende “una ricerca che viene condotta su dati di inchiesta campionaria già precedentemente raccolti e disponibili nella forma della matrice-dati originale” (Corbetta 1999, 225). Nella fattispecie l’indagine mirava a verificare i fattori della permanenza in una condizione di povertà di un individuo tipo.

che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile”<sup>197</sup>.

A proposito della “povertà relativa” l’Istat definisce quanto segue:

“sono considerate povere relative le famiglie che hanno una spesa per consumi al di sotto di una soglia di povertà relativa convenzionale (linea di povertà) (Istat 2022, 9).

Basandosi sull’uso di una linea di povertà nota come International Standard of Poverty Line (ISPL), l’Istituto definisce che tale “linea” o “soglia” di povertà relativa “per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media per persona nel Paese (ovvero alla spesa pro-capite e si ottiene dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti)” (Istat 2022, 10)<sup>198</sup>.

Per comprendere la differenza tra le due accezioni di povertà, la povertà assoluta descrive una condizione di povertà in senso stretto, andando a rilevare direttamente le condizioni di vita; la povertà relativa, nella misura in cui “individua, nella differente distribuzione delle risorse, le gravi forme di disagio che caratterizzano particolari sottogruppi di famiglie o individui” (Istat 2009, 13), dà conto di una forma di disuguaglianza accentuata. Secondo C. Gori, le domande che dovremmo porci rispetto alla povertà assoluta e alla povertà relativa sono, rispettivamente: “ha le risorse per poter condurre una vita decente?” (Gori 2020, 5) e “ha molte meno risorse degli altri?” (ibidem).

A questo punto, è rilevante osservare l’andamento del ricorso alle due misure nel tempo. Vediamo che una prima “misura della povertà assoluta è stata elaborata a metà degli anni Novanta dall’Istat su richiesta della Commissione d’indagine sulla povertà” (Morlicchio 2020, 129)<sup>199</sup>. Questa prima misura è stata utilizzata “dal 1997 al 2002” (ibidem). Si ravvisava già qui l’impianto basato su una costruzione del paniere dei beni essenziali che comprendeva tre componenti: “alimentare [...] relativa all’abitazione e [...] «residuale»” (ibidem). Più di recente tale impianto è stato ulteriormente articolato, in modo da raffinare la rilevazione delle differenze in base all’età dei componenti del nucleo familiare e all’ubicazione del nucleo, in ambito urbano (o meno, secondo le dimensioni) e per macroarea geografica (Nord, Centro, Sud). Pertanto, “dal 2005 Istat pubblica regolarmente dati riferiti a un nuovo e sofisticato indicatore di povertà assoluta” (Gori 2020, 134). Il passaggio da una lettura basata sulla rilevazione della povertà relativa a un’analisi che resituisce il quadro della povertà assoluta è stato dirimente nella conoscenza del fenomeno

---

<sup>197</sup> <https://www.istat.it/it/metodi-e-strumenti/glossario>, consultato il 03/08/2022.

<sup>198</sup> Più specificamente: la “spesa media mensile per persona nel Paese [...] è risultata nel 2020 pari a 1.001,86 euro. [...] Per famiglie di ampiezza maggiore il valore della linea si ottiene applicando un’opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all’aumentare del numero di componenti”. <https://www.istat.it/it/metodi-e-strumenti/glossario>, consultato il 03/08/2022.

<sup>199</sup> “all’epoca presieduta da Pierre Carniti” (ibidem).



della povertà. Un esempio (Morlicchio 2020; Istat 2009), ci aiuta a comprendere come l'intercettazione e la fotografia della realtà cambino in relazione alla misura adottata. In specifico, il dato sulla povertà relativa può presentare un andamento contro tendenza nei periodi di crescita economica o, viceversa, di recessione<sup>200</sup>; questa informazione, tuttavia, è in qualche modo prodotta dallo strumento. Può darsi, infatti, che si verifichi un aumento generalizzato dei consumi e che questi aumentino particolarmente tra le famiglie che presentano i livelli di spesa più alti: la soglia della povertà relativa aumenterà e non solo le famiglie relativamente povere saranno più numerose (maggiore incidenza) ma quelle con i livelli di spesa più bassi potranno risultare più distanti dalla soglia (maggiore intensità), pur avendo esse migliorato il proprio standard di vita. Nel secondo caso, potrà darsi che in una fase di recessione e di calo complessivo dei consumi le famiglie relativamente povere risulteranno essere meno numerose (minore incidenza) e relativamente meno povere (minore intensità); tuttavia ciò potrà essersi verificato non a fronte di un reale miglioramento delle loro condizioni di vita, bensì per via di un abbassamento della soglia di povertà relativa. Anche per via di queste distorsioni, “negli anni a noi più vicini” (Morlicchio 2020, 130), il metodo di misurazione della povertà relativa è stato a sua volta raffinato dall'Istat, che ha introdotto alcune linee e categorie ulteriori che consentono di rilevare la distribuzione della disuguaglianza. Ne è conseguito che, con riferimento alla spesa mensile (s.m.), sono state identificate le famiglie: “sicuramente povere” (s.m. inferiore alla soglia di povertà di più del 20%), “appena povere” (s.m. inferiore alla soglia di povertà di non più del 10%), “quasi povere” (s.m. superiore alla soglia di povertà entro il 10%), “sicuramente non povere” (s.m. superiore alla soglia di povertà di più del 20%) (ibidem).

È anche grazie a queste acquisizioni metodologiche<sup>201</sup> che è stato possibile, da un lato, riconoscere alcuni aspetti del fenomeno della povertà precedentemente non visti, approfondendo il quadro conoscitivo; dall'altro, intercettare i cambiamenti che si stavano verificando in seguito allo spartiacque della crisi del 2008 e in particolare dopo la “crisi dei debiti sovrani della seconda metà del 2011” (Istat 2022, 236). Si è giunti così ad articolare un “nuovo modello italiano della povertà” (Gori 2020). Considerando i dati relativi alla povertà assoluta nel periodo “tra il 2005 e il 2017” (Gori 2020, 6), si assiste a una doppia tendenza: “[d]a una parte, l'indigenza aumenta nei gruppi tradizionalmente più esposti a questo rischio [...] [d]all'altra, si registra un incremento relativo maggiore nei gruppi sinora meno esposti” (ibidem). Riprendendo i tre fattori di povertà -

---

<sup>200</sup> Analogo ragionamento comunque può essere effettuato nella comparazione tra contesti territoriali.

<sup>201</sup> L'ultima è del 2014 e ha comportato la sostituzione della precedente fonte (l'indagine sui consumi delle famiglie) con l'attuale (l'indagine sulle spese delle famiglie) (Istat).

lavoristico, familiare, territoriale (Morlicchio 2020) - identificati per il 1997-2001 e indicativi di un assetto “perdurante sin dalla fine della Seconda guerra mondiale” (Gori 2020, 5), si osserva quindi la seguente nuova declinazione<sup>202</sup>.

La condizione occupazionale continua a essere dirimente. Tuttavia, il lavoro cessa di essere un fattore protettivo rispetto al rischio di povertà e si evidenzia il fenomeno dei working poors, per i quali la combinazione di bassi salari e di scarse protezioni nei periodi di disoccupazione produce una condizione di insicurezza<sup>203</sup>. Di conseguenza se “[n]elle famiglie senza occupati la povertà [...] è cresciuta notevolmente [...] ad evidenziare il maggior incremento relativo sono i nuclei con occupati” (Gori 2020, 7). Nel periodo successivo alla crisi del 2008 si è evidenziato il ruolo delle donne nel supplire alla perdita del lavoro del coniuge, mediante reinserimenti lavorativi in ruoli spesso poco qualificati e male retribuiti (Morlicchio 2020).

Rispetto alla variabile familiare, cambia la soglia della numerosità: se si conferma una maggiore incidenza della povertà nei nuclei con almeno 3 figli, “una crescita relativa ancora maggiore si riscontra nei nuclei con uno [...] o con due figli minori” (Gori 2020, 7), precedentemente estranei al problema. In particolare, è il caso dei nuclei monoreddito, che a causa di separazioni e divorzi possono essere nuclei monogenitoriali (Morlicchio 2020).

Circa la variabile territoriale, se il fenomeno della povertà in Italia si caratterizzava per un divario Nord-Sud, la forma di tale divario è cambiata. Dal punto di vista dell’incidenza della povertà assoluta, stante un aumento che interessa tutto il territorio nazionale, il maggior numero di poveri si trova tra il Centro e il Nord; il dato va letto alla luce di due fattori: la presenza di una popolazione più numerosa nel Centro-Nord rispetto al Sud e un aumento relativo significativo della povertà assoluta nelle due aree del Centro e del Nord, in precedenza meno colpite (Gori 2020).

Per quanto riguarda le caratteristiche socio-anagrafiche della popolazione interessata, si è verificato un avvicendamento tra la percentuale di anziani over 65 in condizioni di povertà (stabile) e quella dei più giovani (aumentata), al punto che “esiste oggi una chiara correlazione inversa tra età di un individuo e povertà: al diminuire della prima cresce la seconda” (Gori 2020, 8). In particolare, si è osservato che “l’età avanzata ha costituito l’unico fattore protettivo efficace durante la lunga crisi” (ibidem). A motivo del miglioramento relativo della condizione della

---

<sup>202</sup> Una lettura dei dati riferiti alla povertà relativa dal 1997 al 2018 conduce “a conclusioni sostanzialmente simili” (Morlicchio 2020, 207).

<sup>203</sup> In particolare, è il caso degli “outsiders”. Il mercato del lavoro è caratterizzato dalla divisione tra “insiders” e “outsiders”: i primi “lavoratori ben protetti e ben pagati” (Garcia 2005, 64), i secondi “che si collocano nel mercato del lavoro secondario, o nell’economia informale, o sono disoccupati” (ibidem) (con protezione scarsa o nulla).

popolazione anziana (storicamente più a rischio di povertà) viene riportato l’impatto di misure di compensazione in assenza o carenza di pensione da lavoro<sup>204</sup>, viceversa sulle famiglie con figli ha pesato la non adeguatezza delle misure di sostegno al reddito a esse dedicate (Morlicchio 2020). Tratteremo di queste misure nel prossimo paragrafo.

In questo quadro si è inserita la componente formata dagli stranieri, alla quale oggi è necessario guardare con attenzione. A proposito la ricerca è piuttosto recente: intercettati e codificati nel censimento Istat del 1991 come “i «non radicati»” (Morlicchio 2020, 205), gli immigrati sono stati a lungo inclusi in una categoria comprensiva di soggetti considerati “marginali”. Le rilevazioni sugli stranieri hanno avuto inizio dal 2014 (Istat 2020). I dati sulla povertà assoluta documentano che “gli stranieri sono la categoria interessata dal maggiore aumento di povertà dal 2005 a oggi” (Gori 2020 9); al 2018 essi hanno rappresentato circa il 30% della popolazione in povertà sul territorio nazionale (il 70% sono italiani), con un’incidenza della povertà tra la popolazione straniera del 30% circa (il 6,4% tra gli italiani) (Gori 2020).

In coerenza, un’altra ricerca su dati Istat del 2019 (Morlicchio 2020) evidenzia una diminuzione dell’incidenza della povertà assoluta, a eccezione per un aumento nel Nord-Est in parte dovuto al

“peggioramento della condizione economica delle famiglie di persone straniere e regolarmente residenti [...] per lo più [...] in origine monoreddito, concentrate [...] nel Centro-Nord (83%), che hanno incontrato maggiori difficoltà di reinserimento nel mercato del lavoro negli anni successivi alla crisi e sono state oggetto di discriminazioni nell’accesso a misure di sostegno al reddito” (Morlicchio 2020, 208).

Nel complesso da tale lettura emerge uno “zoccolo duro della povertà costituito da persone che soffrono soprattutto di una carenza di reddito” (Morlicchio 2020, 210), disoccupati o working poor, “da famiglie immigrate, giovani coppie (categorie che molto spesso tendono a sovrapporsi) e dai loro bambini” (ibidem), trasversale al territorio nazionale. I minori in povertà assoluta sono l’“11,4% della loro classe di età” (Morlicchio 2020, 209), più del triplo rispetto al 2008.

Focalizzando alcune informazioni più pertinenti alla nostra ricerca<sup>205</sup>, i dati sull’incidenza della povertà assoluta riportati nel Rapporto Istat 2022 riferito al 2021 evidenziano che - tra i sottogruppi delle famiglie in condizione di povertà - le Famiglie di occupati con basso profilo professionale e con figli minori costituiscono il 23,3% e le Famiglie giovani con stranieri, con un

---

<sup>204</sup> Tali misure si aggiungono alla pensione di reversibilità; ne parleremo in seguito.

<sup>205</sup> Evidenziamo le informazioni relative al Nord, alle famiglie con figli, ai minori e agli stranieri.

occupato precario e con figli minori il 22%<sup>206</sup>. Rispetto alla popolazione campione<sup>207</sup>, la dinamica della variabile familiare conferma un aumento della povertà tra le famiglie con figli e le famiglie monogenitore ed evidenza che nel 2021 tra “le famiglie con tre o più figli minori, [...] è povera una famiglia su cinque” (Istat 2022, 237); anche in ragione di questo dato i minori in povertà assoluta sono il 14,2%. La variabile occupazionale è in linea con quanto emerge dalle ricerche sopracitate (in specifico la povertà riguarda il 22,6% delle famiglie con persona di riferimento in cerca di lavoro, il 7% delle famiglie con persona di riferimento occupata) ed evidenza come nel 2020 l’impatto della pandemia sulla povertà abbia colpito più severamente il Nord (Istat 2022, 237-238). Rispetto alla variabile territoriale, nel Nord nel 2020 “l’incidenza tra gli individui è aumentata di 2,5 punti percentuali rispetto al 2019” (Istat 2022, 237), per diminuire nel 2021. Nel Centro-Nord nel 2021 è povero “un italiano su venti [...] e uno straniero su tre [...]; tra le famiglie con minori [...] l’8,3 per cento delle famiglie di soli italiani e ben il 36,2 per cento di quelle di soli stranieri” (Istat 2022, 238).

A questo punto menzioneremo alcune rappresentazioni della povertà, afferenti all’ambito più strettamente scientifico e al discorso pubblico.

Innanzitutto, rileva la classificazione di S. Paugam che identifica “tre tipi ideali di povertà: la «povertà integrata», la «povertà marginale» e la «povertà squalificante»” (Morlicchio 2020, 72). Seguendo Morlicchio (2020), la prima si verifica in contesti di per sé caratterizzati da scarsità di risorse e di lavoro dove (a motivo di ciò) i poveri risultano maggiormente “integrati” nella società. Di contro, la povertà assume una connotazione di “marginalità” laddove sistema di protezione sociale e occupazione garantiscono un benessere diffuso. Infine, la povertà “squalificante” si verifica lungo un percorso di svalorizzazione personale contrassegnato dal passaggio per una situazione di “fragilità” (una caduta repentina nel lavoro, nella salute, ecc.), una successiva “dipendenza” (tendenzialmente dal sistema dei servizi), fino a una “rottura dei legami sociali” quando, con il cumularsi dei problemi, “il sentimento che prevale è quello dell’inutilità nei confronti della società” (Morlicchio 2020, 73).

Passando a una rappresentazione “di lunga data”, si evidenzia la dicotomia tra poveri “meritevoli” e “non meritevoli”, che affonda le radici nella costruzione del concetto di povertà e nella distinzione tra “*deserving poor* e *undeserving poor*” (Morlicchio 2020, 39), sovente coincidente con quella tra “*labouring poor* [...] e *pauper*” (Morlicchio 2020, 23)<sup>208</sup>. A proposito

---

<sup>206</sup> Questo gruppo presenta un’intensità particolarmente elevata.

<sup>207</sup> Il contesto è quello dell’Indagine sulle spese delle famiglie.

<sup>208</sup> Questa distinzione fu sancita nel Poor Law Reform Act britannico del 1834.

annotiamo come, nel definire e trattare la povertà, vi possa essere una tendenza a “biasimare la vittima”, giudicata come responsabile del proprio destino ed eccessivamente esigente. Inoltre, Gori (2020) ci segnala l’assegnazione ricorrente al povero del ruolo funzionale di “capro espiatorio”. Il profilo in questione può essere di volta in volta diverso: per esempio di recente alla contrapposizione tra poveri del Nord e poveri del Sud è stata sostituita quella tra poveri italiani e poveri stranieri, secondo cui i primi sarebbero meritevoli di aiuto e i secondi colpevoli di sottrarre loro le risorse. Il punto è che in questa prospettiva, che “[i]n entrambi i casi [...] non è suffragata da alcun dato di realtà” (Gori 2020, 148), “le enormi e complesse questioni legate alla trasformazione del mercato del lavoro, così come alla necessità di adeguare il welfare ai mutamenti della società, si dissolvono” (idem).

Nel tratteggiare il profilo dei poveri nella rappresentazione pubblica, Morlicchio ricorre a una metafora cinematografica particolarmente efficace, tratta dall’opera di S. Leone “Il buono, il brutto, il cattivo” (Morlicchio 2020, 77). La triade consente di gettare luce su tre stereotipi che influenzano più o meno sottotraccia altrettante policies, nell’azione di operatori, politici e anche media. La prima figura che è possibile riconoscere è quella del povero “buono”, un individuo privo di competenze e della capacità di “azione collettiva” (Morlicchio 2020, 78), come tale destinatario di interventi educativi e di controllo. Si tratta di un “modello paternalistico e pedagogico” (Morlicchio 2020, 79) che, secondo O. De Leonardis, fa appello al “vocabolario dell’impegno morale [...] non [...] quello della giustizia sociale” (Morlicchio 2020, 78), non dà conto dell’“asimmetria di potere” (ibidem) strutturale alla relazione di aiuto e tratta “le prestazioni [...] come doni, non come diritti” (ibidem). Possono esserne esemplificativi interventi di educazione finanziaria che mirano ad aumentare la capacità di risparmio eludendo però la questione delle risorse in sé; o misure di social card che ne vincolano l’utilizzo a una selezione preordinata e limitata di beni (Morlicchio 2020). La seconda figura è quella del povero “brutto”, rappresentato nella sua sgradevolezza ed evitabilità, come tale “oggetto” di distanziamento. Infine, il povero “cattivo” è rappresentato come una minaccia con riferimento ad alcuni comportamenti, ora illegali ora percepiti come opportunistici; in questi casi è destinatario - quando non di politiche securitarie - di interventi con vari livelli (più o meno coercitivi) di condizionalità. Con le parole di Morlicchio, “[c]iò che è escluso dall’orizzonte [...] è la voglia di riscatto di chi si trova per qualche ragione a toccare il fondo” (Morlicchio 2020, 80).

Nel prossimo paragrafo proveremo appunto a passare in rassegna le politiche di contrasto della povertà, cogliendone anche alcune implicazioni relative alla rappresentazione dei poveri che esse veicolano e all’impianto categoriale e residuale che presentano.

### 3.3 *Le politiche di contrasto alla povertà nel contesto italiano*

L'approccio pubblico alla povertà in Italia va contestualizzato nel modello di welfare italiano. Come accennato nei precedenti paragrafi, il sistema di welfare italiano viene definito come "familistico" (Kazepov 2009; Kazepov e Carbone 2007)<sup>209</sup> e, in estrema sintesi, appare caratterizzato dai seguenti fattori:

1. il ruolo centrale assegnato alla solidarietà familiare - poco sostenuta dalle politiche pubbliche, imperniata sulla concezione del "male breadwinner" (Sabatinelli 2009, 154) e su una divisione dei compiti domestici/familiari che limita la partecipazione femminile al mercato del lavoro.
2. Un sistema di protezione sociale di tipo categoriale - caratterizzato dall'"abitudine a definire l'accesso alle prestazioni sulla base di criteri ulteriori rispetto alla sola condizione di bisogno (Gori 2020, 136) - che eredita e tende a riprodurre una duplice tradizione:
  - corporativa - investendo sul sistema pensionistico e sulla tutela dei lavoratori "insider", a partire dalla base contributiva;
  - particolaristico clientelare - favorendo l'assistenza di specifici gruppi sociali (Busilacchi 2020a).
3. Una delega dell'assistenza sociale ai governi locali "and charities" (Saraceno *et al.* 2020, 113).<sup>210</sup>

In questo quadro "[i]nsurance-based measures (pensions, unemployment benefits and family allowances)" (Saraceno *et al.* 2020, 114) sono stati storicamente gestiti dal governo centrale (per il tramite dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale), mentre "social care services and social assistance measures" (Saraceno *et al.* 2020, 115) sono stati delegati ai governi locali. Questo ha comportato esiti di discrezionalità, disomogeneità e disuguaglianza sul territorio italiano, anche su scala locale. Una ragione risiede nelle diverse culture politiche e istituzionali locali e nel consenso raccolto dalle opzioni esercitate in materia di contrasto alla povertà, tra i potenziali beneficiari e stakeholder. Un'altra ragione risiede nei finanziamenti disponibili per sostenere le politiche. Sotto il primo profilo, è stata assegnata una priorità ai bisogni delle "categorie considerate più meritevoli, [...] le famiglie con figli minorenni, gli anziani e i disabili" (Sabatinelli 2009, 152). Da questo punto di vista, si evidenzia "un tradizionale limite della cultura politica italiana, cioè il mancato riconoscimento dei diritti di cittadinanza in quanto tali" (Gori 2020, 136). Sotto il secondo profilo,

---

<sup>209</sup> All'interno di una classificazione dei sistemi di welfare che li identifica in anglosassone-liberale, scandinavo-socialdemocratico, continentale-corporativo, sud-europeo familistico, dei paesi europei in transizione (Kazepov 2009; Kazepov e Carbone 2007).

<sup>210</sup> Per il primo e il terzo fattore si richiama l'approccio della sussidiarietà passiva menzionato in 3.1.

l'attribuzione al livello territoriale delle funzioni in materia socioassistenziale si sostiene finanziariamente mediante gli stanziamenti del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali - “[i]nstituted in 1996” (Saraceno *et al.* 2020, 115) e ratificato dalla L. 328/2000 - che viene gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sulla base delle leggi finanziarie annuali<sup>211</sup>. A questa fonte si aggiunge la tassazione locale<sup>212</sup> i cui introiti risultano difforni coerentemente con le caratteristiche economico-reddituali locali. Risulta anche perciò comprensibile la frammentazione delle misure in campo e la scarsa efficacia dell'impianto complessivo nell'azione di contrasto della povertà (Busilacchi 2020a)<sup>213</sup>. Si noti anche come in questo quadro sia venuta a mancare una definizione operativa sistematica dei LIVEAS, che all'art. 22 della L. 328/2000 comprendono “a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora”<sup>214</sup>.

A questo punto giova al nostro discorso tentare di passare in rassegna le principali politiche attuate nel contesto italiano, a livello governativo e su scala nazionale. Va precisato che il campo sarà circoscritto a quelle misure che sono ascrivibili alla materia del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e al settore di policy dell'assistenza sociale. A riguardo, inoltre, è possibile osservare che tutte le misure comportano almeno una forma di condizionalità<sup>215</sup> e che “[s]carse sono [...] le sinergie con le altre aree di *policy*” (Sabatinelli 2009, 153).<sup>216</sup>

Nel merito, circa la popolazione anziana, un primo intervento è del 1952 con l'introduzione della “*pensione integrata al minimo*” (Saraceno *et al.* 2020, 118) finalizzata a colmare il divario tra i contributi accumulati e il raggiungimento di un minimo pensionistico per coloro (soprattutto donne) che avessero interrotto le proprie carriere lavorative o le avessero dirottate nel mercato del lavoro informale<sup>217</sup>. È del 1969 l'aggiunta di una “*pensione sociale*, sostituita nel 1995 dall'*assegno sociale*” (Sabatinelli 2009, 152) che prescinde dalla base contributiva ed è volta a

---

<sup>211</sup> Storicamente, il picco in positivo è stato raggiunto nel 2002, quello in negativo nel 2012; più di recente si è registrata una ripresa, sebbene non comparabile agli stanziamenti iniziali e ai sopraggiunti carichi locali (Saraceno *et al.* 2020).

<sup>212</sup> Si vedano l'addizionale comunale e regionale all'Irpef.

<sup>213</sup> La spesa sociale italiana è così distribuita: la previdenza “costituisce oltre il 66% del totale, a fronte di una spesa sanitaria di circa il 23%, mentre solo l'11% viene dedicato alla assistenza sociale” (Busilacchi 2020a, 467). Inoltre, il 90% circa della spesa per assistenza sociale in Italia è dedicata a trasferimenti monetari - gestiti a livello nazionale - e solo il 10% a servizi” (Busilacchi 2020a, 468).

<sup>214</sup> Alcuni avanzamenti sembrano registrarsi contestualmente allo sviluppo recente delle politiche nazionali di contrasto alla povertà. Si veda il documento Misure di contrasto alla povertà del 10 settembre 2021 (Servizio Studi della Camera dei Deputati) e un punto di vista anche critico in Torretta (2021).

<sup>215</sup> Per esempio, la prova dei mezzi (Ferrera 2006, 230).

<sup>216</sup> Eppure, per avere un quadro delle opportunità esistenti per fronteggiare la multidimensionalità del problema “povertà ed esclusione sociale”, bisognerebbe considerare anche le politiche per il lavoro, le politiche abitative, le politiche di conciliazione vita-lavoro, le politiche sanitarie, ecc.

<sup>217</sup> Si badi che “la integrazione al minimo delle pensioni è in via di scomparsa in seguito alla riforma Fornero, che ne prevede l'abolizione per chi ha iniziato a lavorare dal 1996” (Busilacchi 2020a, 471).

garantire un reddito minimo. Le due misure sono individuali, accessibili via prova dei mezzi riferita al nucleo familiare/alla coppia e garantiscono redditi disuguali (più generosa la prima).

Le misure destinate alle persone con disabilità hanno avuto un percorso differenziato, che ha riconosciuto la tutela di un sostegno economico dapprima alle persone non vedenti (1954) e in seguito alle persone affette da sordità; con l'entrata in vigore dell'“*assegno di invalidità civile*” (ibidem) per le persone con invalidità superiore al 75%, e della “*pensione sociale*” (ibidem) per le persone con invalidità al 100% (fino ai 67 anni), il trattamento è stato maggiormente uniformato, pur con alcune eccezioni a vantaggio di specifiche condizioni di disabilità.<sup>218</sup>

Riguardo alle misure a sostegno delle famiglie, va citato innanzitutto l'“*assegno al nucleo familiare*” (Saraceno *et al.* 2020, 119), applicato dal 1988 in esito alla riforma di precedenti strumenti<sup>219</sup>. Si tratta di un contributo mensile somministrato in busta paga su rinnovo annuale della richiesta da parte del lavoratore “insider” e vincolato alla prova dei mezzi; l'ammontare della somma, limitata nel tetto, è proporzionato al reddito e alla composizione del nucleo familiare (favorevole per nuclei monogenitoriali). Tale misura risulta penalizzante in quanto esclude i nuclei familiari composti da persone in cerca di occupazione e/o da lavoratori atipici. È stata valutata passibile di critiche rispetto a effetti di rinforzo della “trappola della povertà” poiché la configurazione è tale da scoraggiare la ricerca di una seconda fonte di reddito (tendenzialmente da parte della madre), con la conseguenza di esporre i nuclei monoreddito al rischio di povertà al ridursi della somma per il passaggio alla maggiore età dei figli (che da maggiorenni cessano di pesare nel computo dei carichi familiari) (Saraceno *et al.* 2020). Il rischio di impoverimento nel lungo periodo si verifica a maggior ragione nel caso dell'“*Assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori*” (Sabatinelli 2009, 165), introdotto nel 1999 ed erogato mensilmente, previa prova dei mezzi: con il passare alla maggiore età di anche uno solo dei figli minorenni, il beneficio viene sospeso (Saraceno *et al.* 2020). Vi è poi un ulteriore strumento di contrasto della povertà che è dato da “tax allowances” (Saraceno *et al.* 2020, 119) (detrazioni di imposta per reddito e detrazioni per carichi di famiglia)<sup>220</sup> che privilegiano coloro che hanno una posizione aperta presso l'INPS e che risultano “capienti”<sup>221</sup>. Dal marzo 2022, tuttavia, tutte queste misure

---

<sup>218</sup> Si rammenta l'indennità di accompagnamento, erogata a prescindere dal reddito e dall'età nei casi in cui sono stati accertati specifici requisiti sanitari (<https://www.inps.it/prestazioni-servizi/indennita-di-accompagnamento-agli-invalidi-civili>, consultato il 31/08/2022).

<sup>219</sup> Ciò anche a seguito dell'indagine condotta dalla prima Commissione di inchiesta sulla povertà e l'esclusione sociale. Artefice della riforma E. Gorrieri, a capo della Commissione e Ministro del lavoro (Saraceno *et al.* 2020).

<sup>220</sup> <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/dichiarazione-per-il-diritto-alle-detrazioni-dimposta-per-reddito-e-per-carichi-di-famiglia> consultato il 28/07/2022.

<sup>221</sup> Più in generale è possibile considerare le detrazioni fiscali come “strumento privilegiato di sostegno del reddito nel sistema italiano, che pone l'incapienza come significativa questione di giustizia sociale” (Sabatinelli 2009, 170).



sono state assorbite dall'Assegno Unico e Universale per i figli a carico<sup>222</sup>, rivolto ai nuclei familiari per ogni figlio minorenni (dal settimo mese di gravidanza) e/o per ogni figlio maggiorenne fino ai 21 anni (se in formazione, studio o lavoro con reddito < 8.000 euro) e/o per ogni figlio disabile a prescindere dall'età. L'ammontare è relativo all'ISEE, che tuttavia può non essere presentato o può essere pari o superiore a una soglia di 40.000 € (da qui l'universalità) fatta salva una diminuzione del contributo. Prevede compensazioni per chi abbia visto ridurre la somma precedentemente percepita per l'addizione di assegno al nucleo familiare e detrazioni; è cumulabile con il Reddito di Cittadinanza.

Ora, se tutte le misure descritte (a eccezione dell'Assegno Unico) sono entrate in vigore nei decenni antecedenti alla crisi del 2008, si menzionano di seguito alcuni strumenti successivi allo spartiacque del 2008. Uno di questi è la “social card (*carta acquisti*)” (Saraceno *et al.* 2020, 124), istituita con il Decreto Legge 112/2008: una carta prepagata per l'acquisto di beni e servizi necessari che è stata rivolta, previa prova dei mezzi, dapprima agli anziani over 65 per poi essere allargata alle famiglie con bimbi di età inferiore ai tre anni (penalizzando le famiglie numerose in quanto tali); lo strumento è “tuttora vigente” (Gori 2020, 15)<sup>223</sup> e dal 2014, con la legge di stabilità 147/2013, è stato esteso anche ai cittadini europei e ai cittadini stranieri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (Camera dei deputati Servizio Studi, 2022). Una misura temporanea, a valere dal 2014, è stata l'attribuzione in busta paga di “a tax bonus of up to €80 a month” (Saraceno *et al.* 2020, 125), destinata a lavoratori dipendenti a basso reddito su base individuale (*working poor*). A partire dal 2015 sono state introdotte due misure orientate a incentivare e sostenere la natalità (o l'adozione) (Saraceno *et al.* 2020): l'Assegno di natalità (o Bonus Bebè), con ammontare relativo a due scaglioni di reddito, cadenza mensile e durata triennale, poi ridotta a un anno; l'Assegno Mamma domani, una tantum. Queste ultime due misure sono state assorbite dall'Assegno Unico e Universale per i figli a carico.

In chiusura di paragrafo appuntiamo due note. La prima riguarda un assente, ovvero i giovani. Se si fa eccezione per le misure di reddito minimo orientate secondo una logica universalistica non vi sono misure a essi dedicate<sup>224</sup>; per i giovani, infatti, dobbiamo cercare nell'ambito delle politiche di attivazione ascrivibili al settore delle politiche del lavoro<sup>225</sup>. L'osservazione conferma quanto abbiamo esplicitato in premessa di paragrafo, ossia che “nella cultura politica italiana la povertà

---

<sup>222</sup> <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/assegno-unico-e-universale-per-i-figli-a-carico> consultato il 31/08/2022.

<sup>223</sup> Si veda <https://www.mef.gov.it/focus/Carta-Acquisti/> consultato il 29/07/2022.

<sup>224</sup> I giovani spariscono dal radar delle politiche di contrasto alla povertà sopra citate: con il passaggio alla maggiore età (o ai 21 anni) sembrano, piuttosto, costituire un problema rispetto ai requisiti familiari di accesso ai benefici economici.

<sup>225</sup> Si veda il programma Garanzia Giovani.

non sarebbe considerata un rischio sociale di primaria importanza per essere tutelato «in sé» e il suo contrasto verrebbe così delegato, o per il tramite del soddisfacimento di altri bisogni come il lavoro, o attraverso la protezione di specifiche sotto-categorie di poveri” (Busilacchi 2020a, 469). La seconda nota concerne il processo di territorializzazione del welfare che fa da cornice al discorso: come accennato in 3.1.1, esso ha mostrato nel tempo un andamento non lineare. Un “ri-accentramento del welfare nazionale [...] è ben rappresentato, in Italia, dall’introduzione di alcuni interventi di competenza statale, come le misure di contrasto alla povertà (il Sostegno per l’Inclusione Attiva e Reddito di Inclusione) nel 2017-2018” (Anconelli *et al.* 2018, 6), nonché dal successivo Reddito di Cittadinanza. Passiamo quindi a esplorarne la vicenda.

### 3.3.1 *Reddito di Cittadinanza e sperimentazioni propedeutiche*

Una partita centrale delle politiche di contrasto alla povertà riguarda l’istituzione di una misura nazionale “universale” di reddito minimo, che nel contesto italiano ha visto un percorso non lineare e in più fasi. Prima di trattare tale percorso, sembra opportuno aprire una parentesi sintetica sulla politica europea in materia di lotta alla povertà e all’esclusione sociale.

Dapprincipio “[t]ra il 1975 e il 1994 la Comunità economica europea ha condotto una serie di programmi e progetti pilota” (Parlamento Europeo 2019, 1)<sup>226</sup>, senza un quadro normativo di riferimento. Seppure in uno scenario ancora poco strutturato, l’introduzione di “una misura di sostegno al reddito di ultima istanza non categoriale” (Sabatinelli 2009, 152) è stata “oggetto di raccomandazione da parte del Consiglio Europeo verso gli Stati membri già nel 1992” (ibidem)<sup>227</sup>. D’altronde, nell’ambito dell’Europa a 15, la misura era già stata introdotta “nel Regno Unito (1948)” (Gori 2020, 21), in “Germania (1961) [...] Francia (1988)” (ibidem) e “alla metà degli anni ’90, gli unici quattro Paesi ad esserne privi erano quelli dell’Europa meridionale” (ibidem)<sup>228</sup>. Un primo quadro normativo è stato istituito nel 1999 quando il Trattato di Amsterdam ha iscritto “l’eradicazione dell’esclusione sociale tra gli obiettivi della politica sociale comunitaria” (Parlamento Europeo 2019, 1). In coerenza, nell’ambito della promozione dell’inclusione sociale, la Strategia di Lisbona del 2000 (per il decennio 2000-2010) ha delineato un quadro di modernizzazione del modello sociale europeo, orientando quest’ultimo verso l’approccio dell’investimento sociale e la costruzione di uno stato sociale attivo, e ha sancito l’adozione del

---

<sup>226</sup> [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU\\_2.3.9.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_2.3.9.pdf) consultato il 01/08/2022. Vedi anche Garcia (2005, 67).

<sup>227</sup> Si veda in seguito, in nota, la raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE.

<sup>228</sup> Portogallo e Spagna recuperano tra il 1995 e il 2000, mentre la Grecia vi provvederà nel 2017 (Gori 2020).

Metodo aperto di coordinamento nella costruzione delle policies nazionali<sup>229</sup>. Il 3 ottobre 2008 la Commissione Europea ha riformulato la proposta del reddito minimo con la raccomandazione sull'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro<sup>230</sup> che sollecitava gli Stati membri a “progettare e attuare una strategia integrata [...] che combini «un sostegno al reddito adeguato, mercati del lavoro che favoriscano l’inserimento e l’accesso a servizi di qualità” (Parlamento Europeo 2019, 2). In uno scenario ormai post crisi del 2008, la Strategia Europa 2020 del 2010 (per il decennio 2010-2020), a favore di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, ha rafforzato l’investimento sul tema della povertà. Ha esplicitato un “nuovo obiettivo comune [...] che consiste nel ridurre del 25% il numero di europei che vivono al di sotto della soglia nazionale di povertà” (ibidem), ha inaugurato l’iniziativa faro della “Piattaforma europea contro la povertà e l’esclusione sociale”, ha previsto “che gli Stati membri dovessero destinare almeno il 20% delle risorse del Fondo sociale europeo (Fse) al contrasto della povertà, inserita per la prima volta nel ciclo di bilancio 2014-2020” (Gori 2020, 124). Nel 2013 l’approccio dell’investimento sociale è stato ribadito mediante il “Pacchetto di investimenti in campo sociale”, teso a valorizzare “lo sviluppo del capitale umano” (Bifulco 2015b, 56) in una prospettiva rivolta al futuro. Nel 2017 il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Commissione hanno approvato il Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>231</sup>, articolato in venti principi, organizzati in tre sezioni, tra cui rileva quella sulla “protezione sociale e inclusione”, cui si affiancano quelle relative a “pari opportunità e accesso al mercato del lavoro” e a “condizioni di lavoro eque”. Lo strumento

“mira a fungere da guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide attuali e future così da soddisfare i bisogni essenziali della popolazione e per garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali” (Preambolo Art. 12).

Per quanto più specificamente ci interessa, il Pilastro europeo dei diritti sociali ribadisce la necessità di uno strumento di reddito minimo:

“[c]hiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l’accesso a beni e servizi. Per chi può

---

<sup>229</sup> Si veda [https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_it.htm#c](https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm#c) consultato il 31/07/2022. Il Metodo aperto di coordinamento si basa sul benchmarking internazionale, sull’identificazione di obiettivi comuni, sull’elaborazione di Piani di azione nazionali e sulla valutazione di indicatori condivisi; è stato introdotto nel 1997 nella Strategia europea per l’occupazione, “lo strumento di coordinamento delle politiche nazionali per il lavoro” (Bifulco 2015b, 18), che ha veicolato “una prospettiva “lavoristica” dell’attivazione” (Bifulco 2015b, 18).

<sup>230</sup> Si veda <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008H0867&from=ITLa>, consultato il 01/08/2022; la raccomandazione aggiorna la raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE, che definiva i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A31992H0441%3AIT%3AHTML>, consultato il 01/08/2022 (Parlamento Europeo 2019, 2).

<sup>231</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf) consultato il 01/08/2022.

lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro” (Capo III Protezione sociale e inclusione Art. 14).

Nel complesso, non fornisce però indicazioni operative, né tanto meno vincolanti, riconoscendo l'autonomia delle parti sociali e “il loro diritto alla contrattazione collettiva e all'azione collettiva” (Preambolo Art. 20)<sup>232</sup>. In questo senso si presenta come uno strumento di “soft law” e come un quadro teorico di riferimento<sup>233</sup>.

Ora, questa parentesi ci permette di disporre di una cornice più ampia a cui riferirci per meglio comprendere tempi e ritardi nell'adozione di una misura di reddito minimo in Italia. Ci consente inoltre di osservare come il tema dell'investimento sociale, promosso dall'orientamento europeo, appaia “ambiguo - al pari dell'attivazione” (Bifulco 2015b, 60) nella misura in cui - si direbbe in entrambi i casi - “gli obiettivi sociali restano secondari rispetto agli obiettivi economici” (Bifulco 2015b, 56).

Passando al livello nazionale italiano, una prima proposta di introduzione di una misura di reddito minimo è stata avanzata già negli anni '80, con la pubblicazione nel 1985 del Rapporto della Commissione d'indagine contro la povertà istituita nel 1984 (Gori 2020).

L'elaborazione di una prima misura - il Reddito Minimo di Inserimento - risale al 1998 ed è stata sperimentata dapprima in 39 Comuni, con un ampliamento a 106 per il secondo biennio, per interrompersi dal 2001<sup>234</sup>. La misura si componeva di due dimensioni: l'erogazione di un beneficio economico sulla base del reddito e delle caratteristiche del nucleo familiare, secondo criteri definiti centralmente; la progettazione e l'attuazione, a livello locale, di interventi di accompagnamento all'inserimento sociale e/o lavorativo<sup>235</sup>, potenzialmente con carattere di condizionalità. In particolare, l'articolazione di interventi centrati sull'attivazione dei beneficiari recepiva, nella sperimentazione, un impianto che nei Paesi che da tempo avevano implementato una forma di reddito minimo era stato collaudato con gradualità (Sabatinelli 2009). Questa dimensione “di servizio” ha mostrato alcuni risvolti di debolezza della sperimentazione, come evidenziato da una valutazione tecnica, in particolare per i Comuni di piccole dimensioni (o collocati in aree più critiche da un punto di vista economico), sottoposti da un lato alle pressioni dei beneficiari e,

---

<sup>232</sup> “non compromette la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e di gestire le proprie finanze pubbliche” (Preambolo Art. 19).

<sup>233</sup> Crepaldi, C. (2019). Potenzialità e limiti del Pilastro europeo dei diritti sociali. Consultato il 01/08/2022 da <https://welforum.it/il-punto/lagenda-sociale-nelle-elezioni-europee/potenzialita-limiti-del-pilastro-europeo-dei-diritti-sociali/>.

<sup>234</sup> La proposta di sperimentazione è stata sostenuta da un governo di centro-sinistra (dapprima a guida del Primo Ministro Prodi, su sollecitazione della Commissione Onofri incaricata di analizzare le compatibilità macroeconomiche della spesa sociale) ed è stata interrotta con il passaggio a un governo di centro-destra (Primo Ministro Berlusconi).

<sup>235</sup> Ivi compresi “programmi di tipo occupazionale, di pubblica utilità, formativi, di recupero scolastico, di riabilitazione, di sostegno alle responsabilità familiari, di integrazione sociale” (Sabatinelli 2009, 161).

dall'altro, limitati nella possibilità di organizzare e offrire opportunità di attivazione reali ed efficaci per emergere dalla situazione di indigenza (Sabatinelli 2009; Saraceno *et al.* 2020).

La sperimentazione di una nuova misura si è fatta attendere fin dopo la crisi del 2008. In particolare, “[i]n the second phase of the crisis (2011-2014)” (Saraceno *et al.* 2020, 125), caratterizzata dall’inasprimento delle misure di austerità in ambito europeo, si sono succedute due misure. La prima, la “Nuova social card (o Carta acquisti sperimentale)” (Gori 2020, 16), apportava alcune migliorie rispetto alla precedente - rivolgendosi a famiglie con almeno un minore, con un importo più generoso, proponendo la doppia formula della prestazione economica e dell’accompagnamento verso l’inclusione e l’autonomia - ed è stata sperimentata nel 2013 come “pilot scheme” (Saraceno *et al.* 2020, 126) in 12 città capoluogo<sup>236</sup>. La seconda è stata elaborata da “una commissione presieduta dal viceministro del welfare”<sup>237</sup> che nel 2013, sulla base dello schema pilota, ha avanzato una proposta su scala nazionale con il nome di SIA, Sostegno all’Inclusione Attiva. Poiché la proposta non è stata accolta come tale, nel 2014-2015, in alcune aree del Paese, ne è stata attuata una formula che sostanzialmente ha mutuato i contenuti della Nuova social card rinominandola come SIA (Gori 2020; Agostini 2015).

Nel frattempo, è del 2013 la nascita dell’Alleanza contro la povertà, una coalizione promossa da Caritas e ACLI, formata da 39 soggetti - esponenti del Terzo settore, delle ONG, delle istituzioni (Regioni, Comuni), dei Sindacati -, focalizzata sull’obiettivo della costruzione di una misura nazionale di reddito minimo. Questo organismo ha “cercato di influenzare le decisioni politiche attraverso l’utilizzo di due strumenti: la mobilitazione degli attori sociali (azione di *poverty lobby*) e la competenza tecnica (azione di *think tank*)” (Gori 2020, 43) e ha avuto un ruolo cruciale rispetto all’introduzione della misura successiva, ovvero il Reddito di Inclusione (REI)<sup>238</sup>. Un altro fattore determinante per la messa in campo del REI è stato lo stanziamento, per la prima volta, di “finanziamenti strutturali per il contrasto della povertà” (Gori 2020, 17), verificatosi nella Legge di stabilità 208/2015 per il 2016 istitutiva del Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale (Camera dei deputati Servizio Studi 2022). Dapprima utilizzati per un’estensione del SIA sul territorio nazionale, i finanziamenti sono stati poi utilizzati per finanziare

---

<sup>236</sup> Lo strumento è stato elaborato e avviato durante un governo tecnico (a capo Monti), a cura dell’allora Sottosegretario del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, C. Guerra.

<sup>237</sup> La stessa C. Guerra, Viceministro del lavoro e delle politiche sociali nel governo “di larghe intese” in carica dal 2013 al 2014 (presieduto dal Primo Ministro Letta).

<sup>238</sup> Sembra interessante annotare l’osservazione di C. Gori, uno dei fautori dell’Alleanza, per il quale - mentre in passato gli avanzamenti più significativi nella conoscenza e nel trattamento della povertà erano conseguiti mediante l’operato di Commissioni con mandato politico-istituzionale - più di recente le innovazioni in questo ambito sembrano essere promosse dall’azione di ricerca e advocacy da parte di soggetti esterni al circuito della politica (Gori 2020, 191).

il REI. La Legge delega 33/2017 sul contrasto della povertà e sul riordino delle prestazioni e del sistema degli interventi e dei servizi sociali ha infatti delegato il Governo a introdurre una misura nazionale di contrasto alla povertà (Camera dei deputati Servizio Studi 2022). Il D. Lgs. n. 147 del 2017, attuativo della delega, ha istituito il Reddito di Inclusione - la prima misura nazionale di contrasto alla povertà, con carattere di condizionalità<sup>239</sup> - a decorrere dal 1° gennaio 2018. Ha previsto inoltre la costituzione, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, della Rete della protezione e dell'inclusione sociale, con il compito di predisporre Piani triennali (con possibili aggiornamenti annuali), per l'utilizzo delle risorse dei fondi statali dedicati alle politiche sociali. La tempistica dell'erogazione del REI ha coinciso con il fatto che “nel 2017 l'Italia abbia fatto registrare il record di individui sotto la soglia di povertà assoluta (oltre 5 milioni) nella serie storica dal 2005” (Busilacchi 2020a, 170): anche la dinamica dei dati relativi all'aumento della povertà successiva alla crisi del 2008, che abbiamo descritto in precedenza, ha costituito un fattore a sostegno dell'azione di contrasto (Gori 2020).

Nel periodo di erogazione del REI, è stata avviata la progettazione di un'ulteriore misura e con il D.L. n. 4 del 2019 - convertito in Legge n. 26 del 2019 (Istat 2022, 243) - è stato approvato il Reddito di Cittadinanza<sup>240</sup>, che ha preso “operativamente il via [...] il 6 marzo - a discussione parlamentare ancora in corso” (Gori 2020, 94)<sup>241</sup>. Contestualmente (legge di bilancio per il 2019) è stato istituito il Fondo per il Reddito di cittadinanza destinato a finanziare il sostegno economico in favore dei beneficiari della misura; il Fondo povertà quindi è stato in parte ridotto e in parte (Quota Servizi del Fondo Povertà) finalizzato al finanziamento dei servizi attivati per i Patti per l'inclusione sociale (Camera dei deputati Servizio Studi, 2022), la cui sottoscrizione costituisce condizione per beneficiare del Reddito di Cittadinanza. La messa in campo dei servizi di accompagnamento, tuttavia, ha presentato un disallineamento temporale considerevole, acuito dalla sospensione temporanea nell'emergenza pandemica all'inizio del 2020.

Proviamo ora a riportare un sintetico bilancio delle ultime due misure, che hanno rappresentato la prima introduzione di misure di contrasto alla povertà con approccio universalistico su scala nazionale nel contesto italiano. Circa il REI viene osservato che “[l]’importo dei trasferimenti monetari [...] era piuttosto basso e giudicato insufficiente da tutti gli esperti” (Gori 2020, 150). In merito al Reddito di cittadinanza vengono evidenziati tre aspetti che hanno segnato un limite. Il

---

<sup>239</sup> Il REI è stato sviluppato nell'arco di due governi a guida del Primo Ministro Renzi e del Primo Ministro Gentiloni.

<sup>240</sup> Per nuclei formati da persone di età pari o superiore ai 67 anni o dove vi siano anche persone con disabilità gravi o non autosufficiente si tratta di Pensione di Cittadinanza.

<sup>241</sup> Il RdC è stato costruito e approvato in tempi ristretti all'avvio di un governo di coalizione M5S e Lega (a guida del Primo Ministro Conte). Con l'avvio del RdC, la richiesta del REI è stata sospesa e “l'ultima erogazione delle procedure in corso al momento dell'istituzione del RdC ha avuto luogo ad agosto 2020” (Istat 2022, 243).

primo è uno sbilanciamento a favore degli individui soli che, proporzionalmente, ricevono un sostegno economico più generoso rispetto ai nuclei numerosi (Busilacchi 2020a, Gori 2020). Il secondo consiste nell’“impostazione lavoristica” (Busilacchi 2020a, 472) assegnata alla misura, che è stata costruita in modo da risultare condizionata all’accoglimento di proposte di lavoro in esito alla partecipazione ai servizi di accompagnamento e solo residualmente è stata strutturata in modo da poter accogliere i beneficiari all’interno di percorsi di inclusione. Il terzo limite consiste nei vincoli di accesso posti a carico della popolazione straniera cui il beneficio è stato riservato portando la soglia già alta prevista dal REI dei 5 anni di residenza (periodo necessario per acquisire il permesso per soggiornanti di lungo periodo) ai 10 anni (periodo necessario per acquisire la cittadinanza); se si considera l’indicazione all’art. 2 della L. 328/2000<sup>242</sup> in merito al profilo dei beneficiari del “diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato”, il requisito sopra citato si configura come una “discriminazione” (Gori 2020, 146)<sup>243</sup>. Dopodichè vi è un limite trasversale alle due misure che riguarda l’articolazione dei servizi territoriali di accompagnamento. Entrambe le misure sono state avviate in un contesto di allestimento incrementale dei servizi di inclusione lavorativa e sociale<sup>244</sup>, privilegiando con ciò la scelta di erogare i benefici economici a una platea più ampia in tempi celeri a scapito della dimensione più qualitativa dell’intervento. D’altronde - e questo può essere materia di riflessione - “è innegabile la forza, anche morale, dell’argomento che qualche centinaio di euro mensili ad un povero servono subito” (Gori 2020, 152).

### 3.3.2 *Misure in pandemia*

In seguito all’evento della pandemia per Covid-19, con l’avvio delle prime misure restrittive a partire dal marzo 2020, sono stati presi provvedimenti normativi di emergenza per sopperire al venir meno delle entrate e dei redditi per la quasi totalità degli attori economici e dei lavoratori<sup>245</sup>. In particolare, rispettivamente nel marzo e nel maggio 2020 sono stati pubblicati i decreti-legge Cura Italia n. 18/2020 e Rilancio n. 34/2020 in cui, oltre a declinare le indicazioni sulle modalità di conduzione delle attività sociali ed economiche in una prospettiva di sicurezza sanitaria, sono

---

<sup>242</sup> Si veda in 3.1.1.

<sup>243</sup> La legge 328/2000 indica come riferimento l’art. 41 del TU 286/1998 da cui risulta come requisito la titolarità di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

<sup>244</sup> Mediante la riorganizzazione o l’integrazione di organico presso i servizi sociali dei comuni (punto di accesso prioritario nel REI, ivi compresa la presentazione della domanda) e i centri per l’impiego (punto di accesso prioritario nel RdC, fatta salva la presentazione della domanda presso CAF, Poste o per via telematica).

<sup>245</sup> Da principio le sole attività che sono state autorizzate a operare sono stati i cosiddetti “servizi essenziali”.

state stabilite le diverse misure di carattere economico di volta in volta messe in campo<sup>246</sup>. Data l'eterogeneità della platea di riferimento, le risposte sono state molteplici e in alcuni casi sono state reiterate, in altri sono state modificate nel tempo. Sebbene non sia nostro obiettivo darne conto nel dettaglio, sembra interessante menzionarne alcune di specifica utilità per le famiglie dopodiché daremo evidenza a quelle destinate ai nuclei familiari in condizione di povertà. Considerandole nel loro insieme, infatti,

“[s]ul piano definitivo non possiamo includere la maggioranza di queste [...] misure all'interno del comparto delle misure di contrasto alla povertà perché la gran parte degli interventi, pur sostenendo il reddito di molte famiglie in difficoltà, non era specificamente rivolto a coloro che si trovano al di sotto di una determinata soglia reddituale” (Busilacchi 2020b, 326).

Tra i principali provvedimenti a sostegno delle famiglie, troviamo quindi “ammortizzatori sociali e cassa integrazione in deroga [...] indennità [...] per professionisti, lavoratori autonomi [...] bonus (per le colf, per le babysitter)” (Busilacchi 2020b, 326-327). Si noti che le misure hanno presentato durate disuguali; sono state queste, infatti, le “mensilità di copertura assicurativa in seguito al decreto Rilancio: lavoratori dipendenti 4 e 1/2, autonomi tra 2 e 3 (a seconda dei casi), lavoratori domestici 2” (Gori 2020, 205).

Seguendo l'analisi di Busilacchi (2020b), nel secondo insieme rientrano invece la sospensione delle condizionalità relative alla partecipazione ai servizi per il Reddito di Cittadinanza<sup>247</sup> e l'erogazione straordinaria di un Reddito di Emergenza (REM).

Circa l'introduzione del REM, si segnala il contributo decisivo di una coalizione di scopo formata da un esponente dell'Alleanza contro la povertà, dal Forum Disuguaglianze Diversità e dall'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile<sup>248</sup>. La misura è stata istituita con l'articolo 82 del D.L. n. 34 del 2020 (Decreto Rilancio)<sup>249</sup> ed è stata l'esito della rivisitazione politica della proposta elaborata dalla coalizione come risposta emergenziale a favore di coloro le cui condizioni economiche avevano subito un aggravamento nella crisi pandemica e che erano risultati essere “esclusi da tutte le misure già in atto di sostegno al reddito e di contrasto della povertà” (Busilacchi 2020b, 328). C. Gori (2020), uno degli artefici della proposta originaria, restituisce una valutazione dell'esperienza: sebbene il REM abbia raggiunto l'obiettivo della copertura, intercettando un target

---

<sup>246</sup> Sono seguiti il Decreto-legge n. 104/2020 Decreto Agosto e il Decreto-legge n. 137/2020 Decreto Ristoro, che hanno sostanzialmente seguito la traccia dei primi due.

<sup>247</sup> Si rammenta che “technical, organisational and professional instruments needed for the work activation part only began to be set in place at the beginning of the autumn” del 2019 (Saraceno *et al.* 2020, 133).

<sup>248</sup> Due soggetti nati rispettivamente nel 2017 e 2016 (Gori 2020).

<sup>249</sup> “successivamente prorogato e modificato a seguito di ulteriori provvedimenti (D.L. n. 104 del 2020, D.L. 137/2020, D.L. n. 41 del 2021 e D.L. n. 73 del 2021)” (Istat 2022, 243).



escluso da altri sostegni economici, è risultato deficitario rispetto a quelli della qualità e dell'adeguatezza, per la scarsa accessibilità e la riduzione della durata<sup>250</sup>. L'aver presentato la proposta con largo anticipo (perché potesse essere accolta) e in un disegno ancora privo delle "indicazioni tecniche e applicative necessarie al fine di attuarla" (Gori 2020, 203) ha trovato riscontro nell'appropriazione di per sé positiva della proposta da parte della politica; di contro, ha reso possibile un uso da parte della politica che, con la decisione di decurtare la durata, da un lato ha ampliato la platea dei beneficiari del REM e dall'altro ha spostato l'investimento su misure di garanzia a favore di categorie tradizionalmente visibili e legittimate nel dibattito pubblico e nelle politiche di welfare<sup>251</sup>, diversamente dai poveri. Al settembre 2021 il REM è stato erogato in otto tornate: cinque nel 2020, tre nel 2021 (Camera dei deputati Servizio Studi, 2022).

Tra le risposte si menziona anche "lo stanziamento [...] per il Fondo di solidarietà comunale, utilizzato per l'emergenza alimentare" (Busilacchi 2020b, 327): lo strumento dei "buoni spesa per le famiglie in difficoltà" (ibidem), gestito dai Comuni in base a propri criteri, ha costituito una forma di supporto significativa per il sostentamento e il contenimento del rischio di impoverimento delle famiglie.

Un'elaborazione di Istat in merito all'impatto sulla riduzione della povertà delle misure di sostegno economico erogate in emergenza ci consente di restituire che queste "nel 2020 hanno permesso a 1 milione di individui (in circa 500 mila famiglie) di non trovarsi in condizione di povertà assoluta" (Istat 2022, 243). I requisiti richiesti (in particolare per il Reddito di Cittadinanza) hanno fatto sì che i vantaggi siano stati maggiori al Sud e che siano risultati penalizzati gli stranieri. Non hanno sperimentato la condizione di povertà assoluta, grazie alle misure, "circa 840 mila italiani [...] e 180 mila stranieri ([...] anche con il contributo non trascurabile del REM)" (Istat 2022, 246); in specifico i minori sono stati "224 mila" (Istat 2022, 245). Tra le tipologie di famiglie che più hanno beneficiato di questo effetto vi sono le coppie con figli, in particolare con tre o più figli, e i monogenitori; in prevalenza si è trattato di famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione. L'effetto di riduzione dell'intensità della povertà (per le famiglie che sono rimaste in povertà assoluta) ha interessato soprattutto le famiglie in affitto, le coppie con tre o più figli e i monogenitori.

Condividendo la valutazione complessiva delle misure adottate nell'emergenza pandemica, formulata da C. Gori (2020), è possibile osservare che si sono verificati alcuni passaggi innovativi:

---

<sup>250</sup> È stato richiesto l'ISEE, un documento non immediatamente producibile per tutti e secondo l'autore non dirimente nella valutazione; la durata è stata ridotta da tre a due mesi.

<sup>251</sup> Cassa integrazione a favore dei lavoratori insider.

il riconoscimento della CIGS alle imprese medio-piccole, il sostegno economico ai lavoratori autonomi, l'identificazione di una parte di popolazione in povertà severa e ai margini del sistema di aiuti. Di contro, l'occasione persa è stata quella di non aver istituzionalizzato queste innovazioni al di là dell'emergenza, retrocedendo alla posizione conservatrice dell'impianto precedente.

### 3.4 *Povertà urbana e politiche sociali della Città di Milano*

Prima di restituire alcune coordinate del sistema di welfare della Città di Milano, è opportuno premettere alcune note generali sul tema della povertà in ambito urbano. A proposito richiamiamo quanto sviluppato nel paragrafo 3.2 evidenziando come l'andamento del fenomeno della povertà descritto in quella sede abbia avuto una specifica declinazione urbana. In particolare “[i]n Europa, almeno fino agli anni Novanta, la povertà si caratterizzava [...] quale fenomeno prettamente urbano [...] con una [...] marcata connotazione di classe” (Benassi e Alberio 2013, 171). A partire dal secondo dopoguerra la povertà nelle città “era composta da lavoratori che faticavano a raggiungere gli standard di benessere e sicurezza socioeconomica del resto della popolazione, ma che [...] ne condividevano le aspirazioni” (Benassi e Alberio 2013, 172). Dopodiché “[t]ra gli anni Ottanta e i primi anni del nuovo secolo” (ibidem) sono subentrati due elementi di variazione: l'ingresso di immigrati di origine straniera e un cambiamento nel profilo della povertà che ha iniziato a diventare “l'esito di traiettorie individuali di esclusione sociale caratterizzate da molteplici aree di deprivazione (lavoro, salute, casa, famiglia, relazioni sociali, ecc.)” (ibidem). In questo scenario, se la prima fase è stata accompagnata dalla costruzione di sistemi di welfare finalizzati a rispondere ai bisogni emersi con l'inurbamento e a ridurre le disuguaglianze aperte nel tessuto sociale, dagli anni '80 le città hanno iniziato a essere oggetto di una nuova attenzione, anche in virtù dell'investimento da parte delle istituzioni e politiche europee dapprima con progetti pilota e poi mediante programmi e reti transnazionali di scambio di buone pratiche tra città.

Ci soffermiamo ora su alcune caratteristiche della povertà urbana, per accennare poi alle politiche più recenti. Seguendo l'argomentazione di Benassi e Alberio (2013), sebbene la povertà urbana abbia assunto un profilo individuale, si è reso altrettanto evidente come vi sia una matrice strutturale della povertà. In questa lettura la città non solo è un contenitore della povertà ma è anche generatrice di povertà<sup>252</sup>. Questo fenomeno viene inteso attraverso un riferimento spaziale. Stanti le caratteristiche che le città presentano di caso in caso, e che costituiscono un fattore differenziale, è possibile ricorrere all'osservazione della distribuzione interna della povertà,

---

<sup>252</sup> Per una possibile lettura in chiave di capability approach di opportunità e limiti delle città si veda Anand (2018).

identificando nell'unità del quartiere alcune configurazioni contingenti in cui la povertà viene (o meno) a concentrarsi e riprodursi<sup>253</sup>. L'argomento è di indubbio interesse, per quanto vada al di là delle nostre competenze. Tuttavia, ci aiuta da un lato a rileggere il locale - in questo caso il micro del quartiere - all'interno di una scala urbana, il che avvalorava ulteriormente la necessità di guardare al locale scalando, di volta in volta, al di là di esso (Bifulco 2015a, Bifulco 2015b). Dall'altro lato, posto che nel territorio - o nel quartiere - trovano spazio non solo i problemi ma anche le risorse, è possibile considerare "la dimensione locale di strutturazione della povertà come un fattore imprescindibile sia per comprendere il fenomeno sia per poter progettare politiche di contrasto" (Benassi e Alberio 2013, 190). Si evidenzia così un possibile ancoraggio di tali politiche alla scala del quartiere.

Data questa premessa, le politiche locali di contrasto alla povertà in ambito urbano sono raggruppabili in quattro tipologie: "sostegno economico; empowerment; coesione sociale; [...] azioni di sistema" (Benassi e Alberio 2013, 192). Della prima tipologia ci siamo occupati in 3.3; alcune misure in particolare sono state oggetto di sperimentazioni nelle città (reddito minimo, nuova social card). La seconda tipologia comprende servizi a sostegno dei minori e delle loro famiglie<sup>254</sup>. La terza tipologia riguarda iniziative di rigenerazione urbana e sociale. Nella quarta tipologia rientra l'allestimento di strumenti di conoscenza del fenomeno utili a indirizzare la programmazione locale dei servizi di welfare.

Passando al contesto di realizzazione del progetto che costituisce l'oggetto della ricerca, è interessante ricostruire il tracciato che ha condotto all'assetto attuale delle politiche sociali della Città di Milano. Questo infatti si pone sul solco di un modello che viene indicato con il nome di "welfare ambrosiano" e che, seguendo Benassi (2019), presenta tre fattori storici di sviluppo: la sensibilità sociale e il pragmatismo della borghesia milanese cattolica, a cui si deve storicamente la creazione delle prime istituzioni caritatevoli; "una tradizione socialista riformista" (Benassi 2019, 80), operante dalla fine del XIX secolo; la successione di amministrazioni che, in particolare dopo il secondo conflitto mondiale, hanno saputo "svolgere sia un ruolo di innovazione nelle politiche pubbliche sia di controllo e coordinamento delle iniziative della società civile" (ibidem), in una sorta di sussidiarietà ante litteram. Soffermandoci su quest'ultimo fattore, merita sottolineare l'aspirazione universalistica che ha improntato l'implementazione di un sistema pubblico di servizi, in risposta ai bisogni di una popolazione in cambiamento per l'ingresso di

---

<sup>253</sup> Nei quartieri dove è più presente la povertà, secondo Benassi e Alberio (2013, 181) operano tre "meccanismi generali": i "processi di socializzazione sperimentati dai bambini" in famiglia e nell'ambiente sociale, la debolezza del tessuto economico e la stigmatizzazione del quartiere (con chi lo abita), la carenza di servizi pubblici.

<sup>254</sup> Con un approccio forse più vicino al social investment.

immigrati interni, sotto la guida di amministrazioni socialiste riformiste e con il sostegno delle risorse generate dallo sviluppo industriale post-bellico.<sup>255</sup>

Tuttavia, questo approccio ha iniziato a indebolirsi dagli anni '80 del secolo scorso, sia per riorientamenti politici che per il mutare dei bisogni sociali. Dagli anni '90, con un cambio di guida politica seguito a Tangentopoli, le politiche sociali hanno mostrato una contrazione, da un lato sposando narrazioni e soluzioni di tipo securitario ai problemi sociali emergenti e dall'altro recependo le direttive regionali, in particolare in materia di voucher<sup>256</sup>. In questa stagione “prevale un rapporto [...] burocratico nel quale il Comune stabilisce d'autorità le modalità di intervento sulle diverse questioni sociali che i soggetti del privato sociale sono tenuti a rispettare” (Benassi 2019, 84)<sup>257</sup>. Nella distanza che si è venuta a creare sembrano mancare una capacità di lettura della realtà sociale e una capacità di visione in termini di politiche sociali necessarie.

Con un nuovo cambio di linea politica alla guida dell'amministrazione, dal 2011, è stata impressa una nuova direzione. Ne è stata esemplificativa la scelta di adottare “un'impostazione partecipata [con] il coinvolgimento di diversi soggetti, sia all'interno che all'esterno dell'amministrazione” (Bertotti *et al.* 2017, 279) allestendo sedi ricorrenti di dibattito pubblico in materia di welfare locale<sup>258</sup>. Inoltre, il Piano di zona 2012-2014<sup>259</sup> ha indicato la necessità di superare l'organizzazione a canne d'organo del settore dei servizi alla persona, per strutturare modalità di accesso più efficaci nell'intercettare la domanda sociale, per ampliare la platea dei beneficiari dei servizi sociali - facendo di questi ultimi un “centro di orientamento e sostegno” (Benassi 2019, 89) anche per fasce della popolazione in grado di sostenere la spesa dei servizi -, per omogeneizzare le procedure riducendo gli effetti di frammentazione e dispersione degli interventi e consentendo “di ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili” (*ibidem*).

---

<sup>255</sup> È interessante evidenziare che “[n]el 1950 viene creato uno dei primi settori di servizio sociale italiani, con l'assunzione di assistenti sociali, e negli anni Sessanta vengono aperti uffici decentrati per intercettare più facilmente i bisogni e favorire l'accesso dei cittadini” (Benassi 2019, 81); inoltre “per gli immigrati meridionali [...] un servizio sociale di accompagnamento nella ricerca della casa, del lavoro, della scuola per i figli, ecc.” (*ibidem*). Tra le altre iniziative comunali vi sono asili per l'infanzia, servizi di pre e post scuola e mensa nelle scuole statali, scuole civiche di formazione (Benassi 2019); in forme attualizzate, questi servizi permangono tuttora.

<sup>256</sup> La voucherizzazione dei servizi, promossa da Regione Lombardia, assegna al cittadino il ruolo di consumatore e la libertà di scegliere le prestazioni a cui è riconosciuto avere titolo tra i fornitori accreditati e in competizione nel mercato del sociale e sociosanitario. È una politica caratterizzata dal “centralismo regionale” (Benassi 2019, 76) e da un'accezione di sussidiarietà orizzontale “privatistica” (*ibidem*) e imperniata su un'idea di famiglia tradizionale.

<sup>257</sup> Sul fronte delle politiche di rigenerazione urbana, in particolare negli anni 2000, sono state realizzate iniziative nell'ambito del programma europeo Urban e del programma nazionale Contratti di quartiere.

<sup>258</sup> “Ci si riferisce soprattutto, al Forum delle politiche sociali, che è arrivato alla 7a edizione nel 2018, un'occasione di incontro tra tutte le realtà attive nel campo delle iniziative sociali” (Benassi 2019, 188).

<sup>259</sup> Merita di annotare che questo Piano di Zona ha presentato una valenza strategica tale per cui è stato riconfermato per il successivo triennio (Comune di Milano 2019). La stesura è stata gestita dal Comune di Milano con l'“assistenza tecnico-scientifica” (Comune di Milano 2012, 11) dell'ente di consulenza “CERGAS (Centro di ricerca sulla gestione dell'assistenza sociale e sanitaria) dell'Università Commerciale Luigi Bocconi” (*ibidem*).

Di conseguenza, in una prima fase, il precedente impianto organizzato in filiere distinte per categorie di utenza (minori e famiglie, persone con disabilità, anziani, marginalità adulta) è stato sostituito dalla partizione nei tre settori della Territorialità, Residenzialità, Domiciliarità. Delineandone alcuni tratti, la prima “costituisce l’asse portante del nuovo modello di erogazione dei servizi” (Bertotti *et al.* 2017, 279) nella misura in cui istituisce in ciascuno dei nove Municipi della Città un punto di accesso prossimo ai cittadini, con compiti di accogliere la domanda mediante un “sistema di accesso unitario” (Bertotti *et al.* 2017, 280) trasversale all’utenza e al contenuto, di valutare il bisogno e di accompagnare i cittadini alla risposta, nel caso costruendola attivando altri servizi comunali e creando connessioni con le risorse territoriali. Si tratta del livello di base dei Servizi Sociali Professionali Territoriali (SSPT) cui si aggiunge un ulteriore livello specialistico per i casi seguiti dall’autorità giudiziaria. I settori della residenzialità e della domiciliarità, anch’essi trasversali alle precedenti categorie di utenza, presidiano rispettivamente i servizi residenziali e tutti quei servizi e quelle misure che si svolgono presso il domicilio o che consentono la permanenza in esso. Nella domiciliarità, in particolare, rientrano strutture per attività diurne, linee di prodotto domiciliari (educativa, socioassistenziale, ecc), titoli sociali per la copertura della spesa per prestazioni (voucher e buoni) e misure di sostegno al reddito<sup>260</sup>; le misure di sostegno al reddito sono state armonizzate su base ISEE (Benassi 2019), identificando criteri oggettivi di titolarità e adottando forme di condizionalità<sup>261</sup>.

A proposito della riforma organizzativa, è interessante evidenziare l’opzione a favore di un modello “generalista” (Bertotti *et al.* 2017, 277) che privilegia la “competenza territoriale, per cui ciascun assistente sociale segue le richieste dei cittadini residenti all’interno di una determinata area (es. quartiere o circoscrizione)” (ibidem)<sup>262</sup>. Questo approccio consente da un lato “di introdurre visioni dei problemi articolate in termini globali, ecologici e multidimensionali” (Bertotti *et al.* 2017, 278) e dall’altro di valorizzare il territorio per le risorse che esprime.

In una seconda fase, è stata articolata una rete di punti di accesso ulteriore rispetto a quella dei SSPT. Il passaggio ha chiamato in causa un attore esterno alla pubblica amministrazione il cui ruolo a partire dagli anni 2000 è stato particolarmente influente nel disegnare e sostenere opportunità a favore di progettualità innovative impiegate su partnership pubblico-private

---

<sup>260</sup> Ad esempio, centri educativi minori, assistenza domiciliare educativa per famiglie con minori, misure di sostegno al reddito per famiglie con almeno un minore o straordinarie (urgenze, buoni spesa, ecc.) (Comune di Milano 2022).

<sup>261</sup> Si parla a proposito di universalismo selettivo. Requisito per le misure di sostegno al reddito erogate con fondi comunali è un’attestazione ISEE inferiore o uguale a € 6.000 (Comune di Milano, Direzione Welfare e Salute 2022); è prevista la sottoscrizione da parte del nucleo familiare beneficiario di un progetto personalizzato (Comune di Milano 2019 e 2021). Le misure si rivolgono a cittadini esclusi dal Reddito di Cittadinanza.

<sup>262</sup> Alternativamente si identifica un “modello della specializzazione funzionale, per il quale ciascun assistente è specializzato in un determinato settore d’intervento (minori, anziani, ecc.)” (Bertotti *et al.* 2017, 277).

destinate ad autosostenersi, sia sul territorio regionale sia più di recente sulla scala delle politiche della Città di Milano. Si tratta della Fondazione Cariplo che, nell'ambito della propria attività di promozione di un modello di "welfare di comunità"<sup>263</sup>, nel 2014 ha finanziato l'apertura di una piattaforma virtuale e l'allestimento di punti di accesso fisici ai servizi della domiciliarità, in particolare del privato sociale, presso alcuni spazi già gestiti dal terzo settore. Questa rete è nata per intercettare la fascia grigia di popolazione - priva dei requisiti di accesso ai servizi erogati dal Comune e potenzialmente solvente - o comunque un'utenza poco propensa a rivolgersi ai servizi sociali, ed è diventata un'infrastruttura del sistema di welfare cittadino, oggetto di progressiva implementazione. Seguendo Benassi (2019, 90) tale rete - denominata WeMi - costituisce una

“realizzazione istituzionale dei principi del «welfare di comunità» promosso da Fondazione Cariplo, caratterizzato da una forte integrazione tra attore pubblico, che pure mantiene un forte ruolo di programmazione, coordinamento e controllo della rete dei servizi, e attori privati, che sono messi nelle condizioni di integrarsi in modo organico nel sistema dei servizi di welfare territoriali”.

D'altra parte, l'operazione si pone in continuità con la riforma organizzativa in senso “generalista” del settore dei servizi alla persona. Il recente Documento Unico di Programmazione 2021-2023 del Comune di Milano<sup>264</sup> conferma lo spostamento dell'“attenzione dai bisogni del singolo soggetto al suo sistema di relazioni, includendo in tale sistema i rapporti intra-familiari così come le realtà che compongono il contesto di vita” (Comune di Milano 2021, 505); in questo senso ribadisce la via dell'integrazione, sia “del SSPT con i presidi territoriali gestiti dal Terzo Settore” (ibidem) che “tra le forme di supporto fornite dai servizi e le risposte generate dalle pratiche di inclusione sociale esistenti e attive territorialmente” (ibidem).

Il sistema di welfare sopra sintetizzato assume la preesistente impostazione centrata sullo strumento dell'accreditamento, poiché i soggetti erogatori dei servizi nella rete di WeMi (tra cui possiamo includere i servizi svolti per conto dei SSPT) sono accreditati presso il Comune di Milano; mutua, inoltre, l'utilizzo di titoli sociali, dato che alcune prestazioni sono erogate tramite voucher<sup>265</sup>. L'accesso/acquisto di servizi nell'ambito dell'offerta di WeMi avviene, in ultima

---

<sup>263</sup> Vi abbiamo accennato in 3.1.1. Merita esplicitare che qui il passaggio specifico riguarda la pubblicazione nel 2014 del primo bando “Welfare di comunità” a cui il Comune di Milano ha partecipato come capofila di una cordata (terzo settore, ATS, accademie), per poter realizzare l'infrastruttura di cui narriamo (Benassi 2019).

<sup>264</sup> Vedi Obiettivo strategico “Potenziare l'integrazione e la diffusione dei servizi sociali e sanitari sul territorio garantendo l'accesso ai cittadini”, Programma operativo “Programmazione e governo della rete dei servizi sociali”, Finalità “Accesso dei cittadini ai servizi e presa in carico globale della persona”. La rete WeMi è oggetto specifico della finalità “Piattaforma cittadina dei servizi domiciliari wemi.comune.milano.it”.

<sup>265</sup> Parallelamente all'accreditamento sono in vigore forme di gestione diretta di servizi da parte del Comune e forme di gestione indiretta di servizi via convenzionamento e affidamento (Comune di Milano 2022).

analisi, sulla base di una scelta individuale. Tuttavia in questo nuovo modello l'impostazione della precedente stagione amministrativa viene riformulata, non solo abbandonando l'impianto organizzativo per categorie di bisogno e rivolgendosi a una platea più ampia dell'"utenza" dei SSPT, ma anche incoraggiando forme condivise di accesso o acquisto di servizi, promuovendo forme di volontariato e valorizzando competenze e disponibilità individuali in un'ottica prosociale, offrendo a tutti i cittadini un accompagnamento nella scelta delle risposte a una gamma variegata di bisogni, in un quadro di offerta che ricomprende e mette a valore - in una maggiore tenuta d'insieme - le risorse pubbliche e private in campo.

Osservando il cambiamento attraverso i documenti programmatori comunali in materia di welfare, il Piano di Zona 2012-2014 si apre con un'analisi del contesto cittadino di partenza che in estrema sintesi evidenzia tre macro fattori: un dato storico di forte contrazione dei finanziamenti pubblici, una composizione della spesa in materia di welfare che molto si regge sulla disponibilità economica in capo ai cittadini (per via di fonti private e/o pubbliche tra cui risulta preminente l'INPS), la frammentazione dell'offerta (pubblica e privata) di cui la cittadinanza può disporre in sostanziale autonomia e "solitudine". Sulla base di questa analisi

“[i]l tema cruciale, che attraversa tutta l'elaborazione del Piano, è [...] costituito dalla necessità di scommettere su di una nuova stagione del protagonismo di un attore pubblico che decide di non lasciare da solo il cittadino. Lo accompagna, gli offre una “bussola”, sa scommettere sul mix costituibile con il meglio dell'iniziativa privata per dare vita ad un sistema di interventi che si misurino sul terreno della risposta al bisogno (Comune di Milano, 2012, 39).

Rileggendo il processo a distanza di alcuni anni e riferendoci al Piano di Sviluppo del Welfare 2018-2020 (Comune di Milano 2019, 5), vediamo che

“[m]ettere al centro le donne e gli uomini [...] significa lavorare sulla “capacitazione” dei singoli, immaginandoli come attori di una rete e portatori di una bussola di conoscenze sulle opportunità offerte da uno spazio sociale dove il “pubblico” orienta e dove il “privato” (insieme al pubblico) sappia innovare la sua tradizionale dotazione di attività e interventi”.

Nel complesso la direzione così intrapresa vuole essere quella di un approccio promozionale (Comune di Milano 2019, 4) e “universalistico” (Comune di Milano 2019, 50) e richiama le premesse del welfare ambrosiano (Benassi 2019).

In questo disegno rientra una sperimentazione in cui troviamo Fondazione Cariplo, in partnership con il Comune di Milano, per la realizzazione del programma “QuBi. La ricetta contro la povertà infantile”. Ne parleremo nel prossimo capitolo.

## Appendice

La tabella seguente è pubblicata in Braber (2013, 72):

*Table 1: The CA and social work strategies as a toolbox (international social work programmes and strategies as defined by Cox & Pawar, 2013, pp. 105–144)*

*Core concepts CA Social work strategies*

Political liberty and civil rights (e.g. the freedom to choose to vote in local elections)	Community development and collective empowerment / public debate / participative democracy / civil society
Economic freedom, facilities, commodities, resources (e.g. the freedom to start a business)	Income generation / capacity building / improving entrepreneurship / economic capital
Social opportunities (the freedom to go school)	Capacity building / social education / healthcare / empowerment
Transparency (e.g. the freedom to ask my neighbours to do my shopping in case of illness)	Enhancing social integration and social cohesion / building trust relationships / building bridging social capital
Protective security (e.g. the freedom to make use of government support when unemployed)	Social security and social services
Agency (e.g. the freedom to select and organize the holiday destination I desire).	Self-help and self-reliance / individual empowerment / self-awareness / education / cultural capital / resilience / self-organization / self-regulation

### **Traccia per intervista semi-strutturata a Operatori referenti – Assistenti sociali – Operatori a contatto con le azioni**

- Qual è il suo ruolo e come si svolge?
- [Se l'interlocutore è il referente] Può descrivere la struttura della rete?
- Quali sono gli obiettivi del progetto / dell'azione?
- Può descrivere le azioni del progetto / l'azione?
- Pensando al target delle famiglie, in particolare dei genitori, quali sono state le principali motivazioni alla base della scelta delle azioni del progetto a loro rivolte / dell'azione a loro rivolta?
- Posto che gli ultimi anni sono stati caratterizzati da eventi esterni impattanti (pandemia, ecc.), sono state trattate altre dimensioni della povertà oltre a quella economica/materiale? Quali? Come è stato facilitato il passaggio da un trattamento della povertà economica/materiale ad altre dimensioni della povertà?
- Per quello che ha potuto osservare o rilevare, quali sono stati i principali cambiamenti nei “modi di funzionare” dei genitori, nei loro “stati o modi di essere e di fare” (come sono / stanno, quello che fanno)?
- È stata valutata l'opportunità di aumentare le “opzioni” a disposizione dei genitori? Come si è lavorato, eventualmente, in questa direzione? Quali possibilità di scelta concrete e rilevanti per i genitori sono state promosse?



- È stata valutata l'opportunità di aumentare la "capacità di agire" (prendere parola, scegliere, dare corso a un'azione) dei genitori? Come si è lavorato, eventualmente, in questa direzione (a livello di singolo genitore e/o a livello di gruppo o collettivo)?
- Per quello che ha potuto osservare o rilevare, cosa ha facilitato, quando si è dato, il passaggio dei genitori da un ruolo di beneficiario a un ruolo di agente (o a un'attivazione)?
- Pensando ai rapporti tra gli attori del progetto (professionisti, volontari, genitori), quali sono stati dal suo punto di vista i principali cambiamenti? Pensando al contesto, quali sono stati dal suo punto di vista i principali cambiamenti culturali e nelle forme di supporto sociale?

### **Traccia per intervista semi-strutturata a Genitori**

#### Domande di approfondimento del ruolo di receiver (in relativa azione progettuale)

- Introduzione delle azioni a cui il genitore ha partecipato
  - A quali attività del progetto QuBi ha partecipato / partecipa?
- Valutazione delle capabilities rispetto a obiettivi personali (libertà sostanziale)
  - Dopo la partecipazione all'attività x può fare delle cose che per lei sono importanti e che prima non poteva fare? Quali? [Introdurre capability di stimolo]
- Valutazione dei funzionamenti rispetto a obiettivi personali
  - Fa delle cose nuove che per lei sono importanti? Quali? [Introdurre funzionamento di stimolo]
- Fattori di conversione
  - Che cosa o chi le è stato di aiuto per questo?

#### Domande di approfondimento del ruolo di doer (in relativa azione progettuale)

- Introduzione delle azioni a cui il genitore ha partecipato
  - A quali attività del progetto QuBi ha partecipato / partecipa?
- Agency
  - Si è sentito [più]<sup>384</sup> libero di fare anche delle cose che fanno stare bene anche altri? Che cosa ha fatto (attività y)? Con chi?
- Capabilities collettive [se l'attività è condivisa con altri]
  - Quello che avete fatto ha prodotto nuove possibilità per tutti (o comunque non solo per lei)?
- Valutazione dell'efficacia dell'azione
  - È soddisfatto/a dei risultati?

#### Domande per tutti i genitori

- Voice
  - Nelle attività a cui ha partecipato ha potuto dire / ha detto il suo punto di vista (per prendere delle decisioni, ecc.)?
- Capacità di aspirare
  - Dopo che ha partecipato alle attività x e y è cambiato il suo modo di vedere il futuro? Come lo vede adesso?

---

<sup>384</sup> Dipende se il genitore ha partecipato o meno ad attività che lo hanno visto nel ruolo di receiver.

## Traccia per intervista semi-strutturata a Cittadini attivi/Volontari

- Introduzione delle azioni a cui il cittadino attivo/Volontario ha partecipato
  - Può descrivere il suo ruolo e la sua partecipazione al progetto QuBi?
- Obiettivi di agency
  - Quali sono i suoi obiettivi rispetto alla partecipazione?
- Agency
  - Si è sentito / si sente libero di fare delle cose che fanno stare bene anche altri? Che cosa ha fatto (attività y)? Con chi?
- Capabilities collettive [se l'attività è condivisa con altri]
  - Quello che avete fatto ha prodotto nuove possibilità per tutti (o comunque non solo per lei)?
- Valutazione dell'efficacia dell'azione
  - É soddisfatto/a dei risultati?
- Voice
  - Nelle attività a cui ha partecipato ha potuto dire / ha detto il suo punto di vista (per prendere delle decisioni, ecc.)?
- Capacità di aspirare
  - Dopo che ha partecipato alle attività x e y è cambiato il suo modo di vedere il futuro? Come lo vede adesso?
- Potenziali fattori di conversione vs social constraints
  - Quali sono stati i principali cambiamenti culturali e nelle forme di supporto sociale?

## Riferimenti bibliografici

Agostini, C. (2015), “Lotta alla povertà e secondo welfare”, *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 223-242, [https://www.secondowelfare.it/wp-content/uploads/2015/11/Versione\\_integrale\\_2R2W.pdf](https://www.secondowelfare.it/wp-content/uploads/2015/11/Versione_integrale_2R2W.pdf) (ultima consultazione 18/02/2023).

Agostini, C. (2019), “Contrasto alla povertà a livello locale: il Programma QuBi”, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 235-261, [https://www.secondowelfare.it/wp-content/uploads/2019/11/Capitolo8\\_Agostini\\_235-262.pdf](https://www.secondowelfare.it/wp-content/uploads/2019/11/Capitolo8_Agostini_235-262.pdf) (ultima consultazione 18/02/2023).

Alkire, S. (2005), “Why the Capability Approach?”, *Journal Of Human Development*, vol. 6(1), pp. 115-135.

Alkire, S. (2007), “Choosing dimensions: the capability approach and multidimensional poverty”, in N. Kakwani e J. Silber (2007), *The Many Dimensions of Poverty*, Palgrave Macmillan Ltd, pp. 89-119.

Allegri, E. (2015), *Il servizio sociale di comunità*, Roma, Carocci.

Anconelli, M., Michiara, P., Saruis, T. (2018), “Un lungo «travaglio» istituzionale: sussidiarietà e dimensione territoriale del welfare”, *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, fascicolo 1, pp. 3-17.

Andreotti, A., Mingione E., Polizzi E. (2012), “Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion”, *Urban Studies*, vol. 49 (9), pp. 1925-1940.

Appadurai, A. (2013), *The Future as Cultural Fact. Essays on the Global Condition*, Verso (trad. it. *Il futuro come fatto culturale. Saggi sulla condizione globale*, Milano: Cortina, 2014, cap. 6-10 e 15, pp. 153-293 e 391-412).

Bassoli, M. (2011), “La governance locale: alcuni aspetti teorici”, in M. Bassoli e E. Polizzi (a cura di), *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, Milano, FrancoAngeli, pp. 15-37.

Bauman, Z. e Leccardi, C. (2008). *Individualmente insieme* (C. Leccardi, a cura di), Reggio Emilia, Diabasis.

Benassi, D. (2019), “Il governo del sistema di assistenza sociale in una prospettiva di lungo periodo”, in A. Andreotti (a cura di), *Governare Milano nel Nuovo Millennio*, Bologna, Il Mulino, pp. 71-95.

Benassi, D. e Alberio, M. (2013), “Povertà urbana”, in S. Vicari Haddock (a cura di), *Questioni urbane*, Bologna, Il Mulino, pp. 169-199.

Bertotti, T., Facchini, C., Rossi, P. (2017), “Traiettorie d’innovazione nel welfare locale. La riconfigurazione del settore politiche sociali del comune di Milano nelle valutazioni degli operatori”, *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, vol. 2, pp 275-297.

Bifulco, L. (2002), *Che cos’è un’organizzazione*, Roma, Carocci.

Bifulco, L. (2005), “Come cambiano le politiche sociali europee?”, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci, pp. 13-36.

Bifulco, L. (2012), “Melinda e Melinda. Note su partecipazione, *agency* e capacità di aspirare”, in O. De Leonardis e M. Deriu (a cura di), *Il futuro nel quotidiano. Studi sociologici sulla capacità di aspirare*, Milano, Egea.

Bifulco, L. (2015a), “Welfare locale e città inclusiva”, *Working papers Urban@it*, (1/2015), pp. 1-12.

Bifulco, L. (2015b), *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Roma, Carocci.

Bifulco, L. e Mozzana, C. (2011), “La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica”, *Rassegna Italiana di Sociologia*, a. LII, n. 3, pp. 399-415.

Bifulco, L., e Vitale, T., “La contrattualizzazione delle politiche sociali e il *welfare* locale”, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci, pp. 81-100.

Bonvin, J.-M. (2017), “The ambivalence of social policies and the challenge of human development: a proposal for assessing their impact against the capability approach”, <https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5c49febd0&appId=PPGMS> (ultima consultazione del 30/09/2022).

Bonvin, J.-M. e Laruffa, F. (2018a), “Deliberative democracy in the real world, the contribution of the capability approach”, *International Review Of Sociology*, vol. 28(2), pp. 216-233.

Bonvin, J.-M. e Laruffa, F. (2018b), “Human beings as receivers, doers and judges. The anthropological foundations of sustainable public action in the capability approach”, *Community, Work & Family*, vol. 21(5), pp. 502-518.

Bonvin, J.-M. Laruffa, F., Rosenstein, E. (2017), “Towards a Critical Sociology of Democracy: The Potential of the Capability Approach”, *Critical Sociology*, vol. 44(6), pp. 953-968.

Bonvin, J.-M. e Laruffa, F. (2017), “Towards a Normative Framework for Welfare Reform Based on the Capability and Human Rights Approaches”, *Re-InVEST Working Paper Series D4.1*, Leuven, RE-InVEST, <https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5c478c85d&appId=PPGMS> (ultima consultazione 18/02/2023).

Borghi, V., “Il lavoro dell’attivazione: lo statuto sociale del legame tra *welfare* e lavoro nelle politiche di attivazione”, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci, pp. 39-60.

Braber, C. (2013), “The introduction of the capability approach in social work across a neoliberal Europe”, *Journal Of Social Intervention: Theory And Practice*, vol. 22(4), 61-77.

Busilacchi, G. (2009), “Approccio delle capacità e sociologia economica: un matrimonio vincente per lo studio delle politiche”, *Sociologia del lavoro*, (114), pp. 66-79.

Busilacchi, G. (2011), “Approccio delle capacità. Teoria dell’azione e welfare state”, in M. Paci e E. Pugliese (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*, Bologna, Il Mulino, pp. 51-72.

Busilacchi, G. (2020a), “Contrastare le nuove povertà”, *Autonomie locali e servizi sociali*, fascicolo 3, Bologna, Il Mulino - Riviste web, pp. 465-473.

Busilacchi, G. (2020b), “Le misure di contrasto alla povertà durante l’emergenza COVID-19”, *Autonomie locali e servizi sociali*, fascicolo 2, pp. 325-329.

Busso, S. (2017), “Quarant’anni (e due crisi) dopo. L’equilibrio fragile tra ruolo economico e politico del Terzo settore”, *Autonomie locali e servizi sociali*, fascicolo 3, pp. 483-502.

Castel, R. (2003), *L’insécurité sociale. Qu’est-ce qu’être protégé ?*, Paris: Seuil et La République des Idées (trad. it. *L’insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Torino: Einaudi, 2004).

Colaiani, L. (2004), *La competenza ad agire: agency, capabilities e servizio sociale. Come le persone fronteggiano eventi inediti e il servizio sociale può supportarle*, Milano, FrancoAngeli.

Comune di Milano (2012), *Piano di sviluppo del welfare della Città di Milano 2012-2014*, DC Politiche Sociali e Cultura della Salute Allegato alla deliberazione P.G. 547993/2012 Composto da n. 172 pagg. (da n. 1 a n. 172.), <http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1418150600-Piano%20di%20zona%20Testo%20Milano.pdf> (ultima consultazione 18/02/2023).

Comune di Milano (2015), *Linee di indirizzo della Food Policy di Milano 2015–2020*, <https://foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2019/03/FoodPolicyMilano.pdf> (ultima consultazione 18/02/2023).

Comune di Milano (2019), *Piano di Zona 2018 – 2020. Il cammino della promozione delle persone. Il Piano di Sviluppo del Welfare 2018-2020 della Città di Milano*, ALLEGATO 1, Allegato alla proposta di Deliberazione di Consiglio Comunale n. 1497/2019, <https://www.comune.milano.it/documents/20126/163479633/Piano+di+zona+2018-2020.pdf/5ef843d1-29f6-8b19-7b8a-53bd1886123b?t=1606128804624> (ultima consultazione 18/02/2023).

Comune di Milano, Direzione Bilancio e Partecipate (2021), *Documento Unico di Programmazione 2021–2023*, Allegato 1 alla deliberazione n. 35 del 28/04/2021, <https://www.comune.milano.it/documents/20126/230015451/02+-+DUP+2021-2023+Emendato.pdf/ea518e3c-392f-2450-e8cf-6a1a56f09a94?t=1621604273210> (ultima consultazione 18/02/2023).

Comune di Milano, Direzione Welfare e Salute (2022), *Carta dei Servizi Sociali 2022*, [https://www.comune.milano.it/documents/20126/1588014/CartaServizi\\_6\\_6\\_2022.pdf/1066a09b-57f6-96c0-fef5-8968cc1d96cd?t=1654522212729](https://www.comune.milano.it/documents/20126/1588014/CartaServizi_6_6_2022.pdf/1066a09b-57f6-96c0-fef5-8968cc1d96cd?t=1654522212729) (ultima consultazione 18/02/2023).

- Corbetta, P. (1999), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Cox, D., e Pawar, M. (2013), *International Social Work. Issues, Strategies and Programs* (2nd ed.), London, Sage Publications, pp. 105-144.
- Crepaldi, C. (2019), *Potenzialità e limiti del Pilastro europeo dei diritti sociali*, <https://welforum.it/il-punto/legenda-sociale-nelle-elezioni-europee/potenzialita-limiti-del-pilastro-europeo-dei-diritti-sociali/> (consultato il 01/08/2022).
- Crocker, D.A., e Robeyns, I. (2009), “Capability and Agency”, in C. Morris (a cura di), *Amartya Sen*, Cambridge, University Press, pp. 60-90.
- De Leonardis, O. (1996), “I welfare mix. Privatismo e sfera pubblica”, *Stato e mercato*, No. 46 (1), pp. 51-75.
- Donolo, C. (2012), *L'arte di governare*, Roma, Donzelli.
- Fazzi, L. (2013), *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, Milano, FrancoAngeli, cap. 1, 2 e 5, pp. 7-47 e 135-163.
- Ferrera, M. (2006), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino.
- Garcia, M. (2005), “Pratiche locali e giustizia sociale nel “modello sociale europeo”: le politiche contro la povertà”, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci, pp. 61-80.
- Giuliano, G., Raciti, P., Tenaglia, S. (2014), “Misurare le capacità trasformative degli individui nello spazio delle capabilities”, *Rassegna italiana di valutazione*, (55), pp. 128-150.
- Gori, C. (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social card al Covid-19*, Bari-Roma, Laterza.
- Hick, R. (2012), “The Capability Approach: Insights for a New Poverty Focus”, *Journal Of Social Policy*, vol. 41(2), pp. 291-308.
- Hick, R. e Burchardt, T. (2016), “Capability Deprivation”, in D. Brady e L.M. Burton (a cura di), *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*, Oxford University Press, pp. 75-92.
- Ibrahim, S. (2006), “From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-help”, *Journal Of Human Development*, vol. 7(3), pp. 397-416.
- Istat (2009), La misura della povertà assoluta, *Metodi e Norme* n. 39, pp. 13-15 e 24, <https://www.istat.it/it/metodi-e-strumenti/glossario> (consultato il 03/08/2022).
- Istat (2022), Rapporto annuale. La situazione del Paese, [https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2022/Rapporto\\_Annuale\\_2022.pdf](https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2022/Rapporto_Annuale_2022.pdf) (ultima consultazione il 18/02/2023).

Jackson, W.A. (2014), “External Capabilities and the Limits to Social Policy”, in H.-U. Otto e H. Ziegler (a cura di), *Critical social policy and the capability approach*, Leverkusen [Germany], Barbara Budrich Publishers, pp. 125-142.

Kazepov, Y. (2009), “La sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia”, in Y. Kazepov (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci, pp. 11-38.

Kazepov, Y. e Barberis, E. (2008), “La dimensione territoriale delle politiche sociali in Europa: alcune riflessioni sui processi di *rescaling* e *governance*”, *Rivista delle Politiche Sociali*, vol. 3, pp. 51-78.

Kazepov, Y. e Carbone, D. (2007), *Che cos'è il welfare state*, Roma, Carocci.

Lehweß-Litzmann, R. (2014), “Rationality and freedom? Sen's CA and critical policy evaluation”, in H.-U. Otto e H. Ziegler (a cura di), *Critical social policy and the capability approach*, Leverkusen [Germany], Barbara Budrich Publishers, pp. 29-44.

Leßmann, O. (2011), “Freedom of Choice and Poverty Alleviation”, *Review Of Social Economy*, vol. 69(4), pp. 439-463.

Leßmann, O. (2020), “Collectivity and the capability approach: survey and discussion”, *Review Of Social Economy*, <https://doi.org/10.1080/00346764.2020.1774636>, pp. 1-30.

Lodi Rizzini, C., De Gregorio O., Maino F. (2019), “Il nuovo volto della filantropia di impresa: le Fondazioni Corporate in Italia”, in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 181-209.

Lori, M. e Zamaro, N. (2019), “Il profilo sfocato del Terzo settore italiano”, *Politiche sociali*, fascicolo 2, pp. 225-241.

Martini, E.R. e Sequi R. (1996), *La comunità locale. Approcci teorici e criteri di intervento*, Roma, NIS.

Martini, E.R. e Torti, A. (2003), *Fare lavoro di comunità. Riferimenti teorici e strumenti operativi*, Roma, Carocci.

Matutini, E. (2013), *Profili di povertà e politiche d'intervento sociale. Risultati di una ricerca sugli utenti del servizio sociale in una realtà locale*, Pisa, University Press.

Morlicchio, E. (2020), *Sociologia della povertà*, Bologna, Il Mulino.

Parlamento Europeo, (2019), “Lotta alla povertà, all'esclusione sociale e alla discriminazione”, *Note sintetiche sull'Unione europea*, [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU\\_2.3.9.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_2.3.9.pdf) (consultato il 01/08/2022).

Pasqualini, C. (2018), *Vicini e connessi. Rapporto sulle Social Street a Milano*, Milano, Feltrinelli.

Polizzi E., Tajani C., Vitale T. (2013), *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Roma, Carocci, cap. 1, 2, 7, pp. 17-71 e 169-203.

Polizzi, E. (2011), “La governance dei Piani di Zona: modelli e relazioni emergenti”, in M. Bassoli e E. Polizzi (a cura di), *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, Milano, FrancoAngeli, pp. 170-188.

Polizzi, E. (2020), “Cortili, Piazze, Mercati. I tre luoghi del Terzo settore”, in S. Bolognini (a cura di), *Prospettiva ponte e Genius loci. Materiali per una ricerca*, Sesto San Giovanni, Mimesis, pp. 468-481.

Robeyns, I. (2017), *Wellbeing, Freedom and Social Justice. The Capability Approach Re-Examined*, Cambridge, UK, Open Book Publishers.

Ross, M. G. (1963), *Organizzazione di comunità. Teoria e principi*, ONARMO.

Sabatinelli, S. (2009), “Assistenza sociale e politiche locali di contrasto alla povertà”, in Y. Kazepov (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali*, pp. 151-174.

Salais, R. (2014), “The Capability Approach and deliberative democracy”, in H.-U. Otto e H. Ziegler (a cura di), *Critical social policy and the capability approach*, Leverkusen [Germany], Barbara Budrich Publishers, pp. 13-27.

Saraceno, C., Benassi, D., Morlicchio, E. (2020), *Poverty in Italy. Features and drivers in a european perspective*, Bristol, Policy Press, pp. 113-150.

Sen, A. (1992), *Inequality Re-examined*, Oxford: Oxford University Press (trad. it. *La disegualianza. Un riesame critico*, Bologna: Il Mulino, 1994)

Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press (trad. it. *Lo sviluppo è libertà*, Milano: Mondadori, 2000a)

Sen, A. (2000b), *Social exclusion. Concept, application and scrutiny*, Social Development Papers No. 1, Manila, Philippines, Asian Development Bank.

Sen, A. (2007), *La libertà individuale come impegno sociale*, Bari-Roma, Laterza.

Sen, A. (2011), *La ricchezza della ragione: denaro, valori, identità*, Bologna, Il Mulino, pp. 31-51.

Sennet, R. (2012), *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano, Feltrinelli.

Shariff, K. (2018), “Collective Agency Capability. How Capabilities Can Emerge in a Social Moment”, in F. Comim, S. Fennell e P.B. Anand (a cura di), *New Frontiers of the Capability Approach*, Cambridge University Press, pp. 153-175.



Stewart, F. (2004), “Groups and capabilities”, Paper prepared for the “Fourth Conference on the Capability Approach: Enhancing Human Security” to be held at the University of Pavia, Italy, from 5-7 September 2004, pp. 1-24. [https://www.researchgate.net/profile/Frances-Stewart/publication/227620346\\_Groups\\_and\\_Capabilities/links/544e62140cf26dda08900ed5/Groups-and-Capabilities.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Frances-Stewart/publication/227620346_Groups_and_Capabilities/links/544e62140cf26dda08900ed5/Groups-and-Capabilities.pdf) (ultima consultazione 18/02/2023).

Stewart, F. (2005), “Groups and capabilities”, *Journal of human development*, vol. 6(2), pp. 185-204.

Torretta, P. (2021), “La legge n. 328/2000 e i livelli essenziali di assistenza sociale: dall’avvento del sistema integrato dei servizi sociali alla sua difficile attuazione”, *Federalismi.it Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, 23, pp. 191-230 (<https://welforum.it/wp-content/uploads/2021/10/06102021155052.pdf> ultima consultazione 30/09/2022).

Twelvetrees, A. (2006), *Il lavoro sociale di comunità. Come costruire progetti partecipati*, Gardolo (TN), Erickson.

Venturi su Vita (2021), <https://www.vita.it/it/article/2021/03/16/lascisa-delle-alleanze-di-scopo/158698/> (ultima consultazione 18/02/2023)

Vicari Haddock, S. e Moulart, F. (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, Il Mulino.

Warner, J. (2018), “Capabilities and the Common Good”, in F. Comim, S. Fennell e P.B. Anand (a cura di), *New Frontiers of the Capability Approach*, Cambridge University Press, pp. 53-81.

Zimmermann, B. (2006), “Pragmatism and the Capability Approach”, *European Journal Of Social Theory*, vol. 9(4), pp. 467-484.

## Sitografia

Camera dei deputati Servizio Studi XVIII Legislatura *Misure di contrasto alla povertà* 29 settembre 2022 ([https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104322.pdf?\\_1569870880952](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104322.pdf?_1569870880952), ultima consultazione 20/02/2023).

Fondazione Cariplo (2018a), *Al bando le povertà! QuBi. Ricette di quartiere per contrastare la povertà minorile*, <https://www.fondazionecariplo.it/static/upload/al-/al-bando-le-poverta--qubi-.pdf> (ultima consultazione 18/02/2023).

Fondazione Cariplo (2018b), Form Call Al bando le povertà! [https://www.fondazionecariplo.it/static/upload/3\\_f/3\\_format\\_per\\_sito.pdf](https://www.fondazionecariplo.it/static/upload/3_f/3_format_per_sito.pdf) (ultima consultazione 18/02/2023).

<https://hd-ca.org/>

<https://ricettaqubi.it/>

<https://ricettaqubi.it/23-ricette/>

<https://www.codiciricerche.it/it/progetti/osservatorio-popolare-qubi/>

<https://www.comune.milano.it/>

<https://www.facebook.com/QuBiLodiCorvetto>

<https://www.facebook.com/QuBiVillapizzone>

<https://www.facebook.com/umbriamolise.it>

<https://www.inps.it>

<https://www.istat.it/>

<https://www.pgt.comune.milano.it/>

<https://www.secondowelfare.it/>

QuBi (2017), slide di presentazione, Sala Tiepolo, Fondazione Cariplo, Milano 16 novembre 2017, [https://www.fondazionecariplo.it/static/upload/qub/qubi\\_presentazione1.pdf](https://www.fondazionecariplo.it/static/upload/qub/qubi_presentazione1.pdf) (ultima consultazione 18/02/2023).

QuBi (2021), slide “QuBi 2.0. Commissione Consiliare Educazione del 20 maggio 2021”, <https://www.comune.milano.it/documents/20126/992841/20052111%2B17+QuB%C3%AC.pdf/9860e72f-05c1-6800-1cb1-252d486ccd94?t=1621960691615> (ultima consultazione 18/02/2023).

## **Riferimenti normativi**

Legge 8 novembre 2000 n. 328 della Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, <https://www.normattiva.it> consultato il 31/7/2022.

Parlamento europeo, Consiglio dell’Unione europea, Commissione europea, (2017), *Pilastro Europeo dei Diritti Sociali*, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf) consultato il 01/08/2022.