

## Tra risarcimento e cittadinanza: Un’analisi filosofica di due tipi di programmi sociali\*

Alessandro Pinzani\*\*

### *Abstract*

Tra i vari tipi di programmi sociali per aiutare persone in situazione di povertà, i più diffusi sono i *Means Test Programs* (MTP) e i *Conditional Cash Transfer* (CCT). L’articolo comincia con un breve confronto tra questi due tipi di programmi, al fine di mostrare che gli MTP sono incompatibili con una visione dei partecipanti come cittadini a pieno titolo. In seguito, si concentra sui CCT e sulle loro possibili giustificazioni (economiche, comportamentali, morali e politiche).

*Parole chiave:* risarcimento; cittadinanza; means test programs; conditional cash transfer.

Among the various types of social programs aimed at assisting people living in poverty, the most widespread are Means-Tested Programs (MTPs) and Conditional Cash Transfers (CCTs). This article begins with a brief comparison between these two types of programs, to show that MTPs are incompatible with a view of participants as full-fledged citizens. It then focuses on CCTs and their possible justifications – economic, behavioral, moral, and political.

*Keywords:* compensation; citizenship; means test programs; conditional cash transfer.

### *Introduzione*

Esistono molti tipi di programmi sociali pensati per aiutare persone che vivono in povertà o vicino alla soglia di povertà a superare la loro condizione e, possibilmente, a migliorare la propria posizione nella scala sociale. Nella maggior parte dei paesi ad alto reddito, in particolare in Europa, dove la principale causa della povertà è considerata la disoccupazione (soprattutto quella di lunga durata), tali programmi tendono a includere qualche forma di prova dei mezzi (d’ora in poi li chiameremo MTP ossia *Means Test Programs*). Nei paesi a reddito medio o basso, dove la povertà

---

\* Ricevuto il 03/08/2025 e pubblicato il 09/03/2026.

\*\* Professore ordinario di etica e filosofia politica dell’Università Federale di Santa Catarina (Brasile).  
Email: [alessandro@cfh.ufsc.br](mailto:alessandro@cfh.ufsc.br).

ha molte cause ed è spesso un fenomeno che affligge la società da lungo tempo, la tendenza degli ultimi decenni è stata quella di implementare programmi di trasferimenti monetari condizionati (d'ora in poi CCT ossia *Conditional Cash Transfer*). Sebbene sia gli MTP che i CCT si basino sull'idea che i partecipanti debbano soddisfare condizioni specifiche per accedere al programma e per rimanervi, esistono differenze rilevanti nella struttura generale, nelle assunzioni fattuali e normative sottese e nelle possibili giustificazioni delle condizioni imposte. Questi sono gli oggetti di analisi di questo articolo.

Si comincia con un breve confronto tra MTP e CCT, al fine di mostrare che i primi sono incompatibili con una visione dei partecipanti come cittadini a pieno titolo (sezione 1). Le sezioni successive (da 2 a 6) si concentrano sui CCT e discutono le possibili giustificazioni (economiche, comportamentali, morali e politiche).

### 1. CCT vs. MTP

Gli MTP sono di norma destinati a persone con redditi insufficienti o assenti, come nel caso di individui che hanno perso il lavoro, non ne hanno ancora trovato uno nuovo, o ne possiedono uno che non garantisce un salario dignitoso. Per accedere al programma, i candidati devono dimostrare di non possedere le risorse materiali (non solo reddito, ma anche patrimonio, attività finanziarie, proprietà immobiliari, ecc.) necessarie per mantenere un livello di vita minimamente decoroso (che, ovviamente, può essere definito in modo molto diverso nei vari paesi che adottano queste politiche). Ciò implica un primo livello di prova dei mezzi, in cui si valuta se i candidati soddisfano i requisiti per accedere al programma.

Una volta registrati, i beneficiari devono adempiere a ulteriori condizioni. Contrariamente a quelle richieste per l'accesso al programma, queste non riguardano criteri oggettivamente misurabili, come ad esempio l'assenza di reddito o il percepire un reddito al di sotto di una certa soglia. Le condizioni per rimanere nel programma riguardano di norma l'atteggiamento soggettivo dei beneficiari: ci si aspetta che cerchino attivamente lavoro, che accettino anche offerte di impiego al di sotto del loro livello di qualificazione professionale, o che aderiscano a programmi di riqualificazione.

La prova dei mezzi attinge così un secondo livello: i beneficiari devono continuamente dimostrare di aver ancora bisogno del sussidio. In alcuni paesi, le agenzie che lo erogano possono inviare ispettori a visitare le abitazioni dei beneficiari per accertarsi che lo stile di vita sia compatibile con la situazione dichiarata. In altre parole, le condizioni per rimanere nel programma sono formulate come incentivi negativi e positivi per i beneficiari. In ogni caso, ci si aspetta che escano dai programmi il prima possibile, trovando un modo per mantenersi attraverso il lavoro. Se non soddisfano tali aspettative, perderanno il sussidio, temporaneamente o definitivamente. Alcuni MTP stabiliscono addirittura un numero massimo di mesi o anni per restare nel programma, sostenendo che ciò scoraggerà i partecipanti dal vivere di sussidi invece che lavorare.

Nella misura in cui prevedono questo secondo livello di controllo, ovvero nella misura in cui «spingono» i partecipanti a entrare o rientrare nel mercato del lavoro anche accettando impieghi degradanti o ben al di sotto delle loro qualifiche, gli MTP non possono essere propriamente etichettati come politiche di *welfare*; rappresentano piuttosto una forma di *workfare*; conducono a una perdita di sicurezza sociale e di diritti sociali – un fenomeno in atto da decenni nei paesi ad alto reddito<sup>1</sup>. Non è un caso che la loro implementazione in sostituzione di forme più tradizionali di protezione sociale contro disoccupazione e povertà sia avvenuta nelle decadi successive alla cosiddetta svolta neoliberale, iniziata negli anni '80 sotto Reagan e Thatcher e rafforzata sotto i governi di politici della Terza Via come Clinton, Blair o Schröder<sup>2</sup>.

Sebbene gli MTP siano stati giustificati con l'argomento che lo Stato avrebbe risparmiato risorse grazie alla loro adozione, il contrario è vero se si considera il numero di risorse necessarie per controllare il rispetto delle condizioni – un compito che ha portato alla creazione di un nuovo ramo della burocrazia pubblica e privata (in alcuni paesi, la prova dei mezzi è stata esternalizzata a imprese private)<sup>3</sup>.

Se il primo livello di test è giustificato dalla necessità di accertare se le persone hanno davvero bisogno di aiuto (un milionario disoccupato, ad esempio, ovviamente non ne avrebbe diritto), l'assunzione normativa alla base del secondo livello è che gli individui siano responsabili della propria condizione sociale e possano uscire da una situazione negativa di disoccupazione o povertà semplicemente facendo uno sforzo maggiore per trovare un lavoro. Ciò corrisponde sia alla visione etica liberale (nella versione classica e in quella neoliberale) della responsabilità individuale, sia all'idea politica (centrale in certo liberalismo e nel cosiddetto neoliberalismo) secondo cui il governo non ha alcun dovere di aiutare gli individui a vivere di sussidi pubblici<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> A. Pinzani, *Farewell to Welfare. An End to Citizenship as We Know It*, in «Società Mutamento Política», 7, n. 13, 2016, pp. 119-137, <https://doi.org/10.13128/SMP-18286>; C.M. Knotz, *A rising workfare state? Unemployment benefit conditionality in 21 OECD countries, 1980-2012*, in «Journal of International and Comparative Social Policy», 34, n. 2, 2018, pp. 91-108, <https://doi.org/10.1080/21699763.2018.1472136>.

<sup>2</sup> J. Peck, Th. Nik, *Exporting workfare/importing welfare-to-work: exploring the politics of Third Way policy transfer*, in «Political Geography», 20, n. 4, 2001, pp. 427-460, [https://doi.org/10.1016/S0962-6298\(00\)00069-X](https://doi.org/10.1016/S0962-6298(00)00069-X).

<sup>3</sup> Contrariamente a quanto spesso si pensa, il neoliberismo, pur sostenendo il ritiro dello Stato da ambiti specifici come l'istruzione, la sanità, ecc., ha sempre avuto bisogno di un apparato statale forte e pervasivo per attuare le proprie riforme (R. Plant, *The Neo-liberal State*, Oxford University Press, Oxford 2010). Del resto, il suo obiettivo principale è quello di creare un nuovo tipo di soggetto, come è stato sottolineato da molti autori (ad esempio da P. Dardot, Ch. Laval, *The New Way of the World. On Neoliberal Society*, Verso, London 2013) e come ha espresso in modo incisivo Margaret Thatcher, quando affermò: «L'economia è il mezzo. L'obiettivo è *cambiare l'anima*» (intervista al «Sunday Times», 7 maggio 1988; il corsivo è mio).

<sup>4</sup> Il locus classico in cui questa visione politica è formulata con chiarezza è la celebre intervista di Margaret Thatcher in cui la Lady di Ferro afferma: «Penso che abbiamo attraversato un periodo in cui a troppi bambini e adulti è stato fatto credere: “Ho un problema, deve occuparsene il governo!” oppure: “Ho un problema, andrò a chiedere un sussidio per affrontarlo!” “Sono senza casa, lo Stato

Inoltre, gli MTP si basano sulla premessa discutibile che avere un lavoro sia sufficiente a raggiungere un livello di vita dignitoso. Tuttavia, questa premessa è errata sotto molti aspetti. Primo, nei paesi ad alto reddito, i posti di lavoro sono sempre più scarsi, soprattutto a causa dell'automatizzazione e della delocalizzazione. Secondo, un numero crescente di lavori non garantisce un salario dignitoso: si tratta di impieghi precari, part-time, che non richiedono reali qualifiche, per lo più nel settore dei servizi<sup>5</sup>. Terzo, nel capitalismo, il lavoro non è mai stato garanzia contro la povertà; al contrario: il concetto di *working poor* fu introdotto già all'inizio dell'ascesa dell'economia capitalistica per descrivere la situazione della maggior parte degli operai industriali in Gran Bretagna e altrove<sup>6</sup>.

Gli MTP e, più in generale, le politiche di *workfare* si fondano quindi su premesse sia fattualmente errate sia normativamente discutibili: rendono gli individui pienamente responsabili della propria disoccupazione o del fatto di dover contare su un reddito insufficiente, mentre tali situazioni dipendono perlopiù da cause sociali sulle quali gli individui non hanno alcun controllo<sup>7</sup>; presuppongono che la povertà sia un problema individuale che può essere risolto esclusivamente con l'assunzione di un lavoro. Anche quando tali lavori risultano talmente mal pagati da non garantire una vita minimamente decorosa, la pressione esercitata dagli MTP sugli individui non diminuisce, come se la responsabilità dei bassi salari fosse da attribuire ai singoli lavoratori e non alle aziende o ai datori di lavoro.

Gli MTP sembrano voler imporre agli individui un'etica specifica piuttosto che aiutarli a fronteggiare la loro situazione. Puniscono coloro che non rispondono all'esigenza (morale) di uscire dalla propria condizione con le proprie forze. I sussidi statali non sono più visti come oggetto di diritti sociali, ma come un servizio che il governo è disposto a offrire a persone che dimostrino non solo di averne diritto (scopo del primo livello di test), ma anche di meritarselo (cosa che dovrebbe risultare dal secondo livello di test). Se verificare se qualcuno ha diritto a un sussidio sociale è legittimo dal punto di vista normativo e necessario da quello pratico, verificare se qualcuno lo meriti introduce una forte dimensione morale che sfocia in un atteggiamento paternalistico inaccettabile da parte dello Stato. Attraverso gli MTP,

---

deve darmi un alloggio!" – e così scaricano i loro problemi sulla società. E cos'è la società? Non esiste una cosa del genere! Esistono solo uomini e donne in carne e ossa, ed esistono le famiglie, e nessun governo può fare nulla se non attraverso le persone, e *le persone pensano prima di tutto a se stesse*» (Intervista per «Woman's Own», 1987; il corsivo è mio). Cfr. anche A. Pinzani, *Clash of Narratives. The Neoliberal Systemic Doctrine as Cause of Second-Order Suffering*, in L. Quintana, N. Sánchez Madrid (a cura di), *Neoliberal Drivers of Social Suffering in the XXIst Century: Political Resistance and Critical Theory from Latin America and Spain*, Lexington, Lanham 2023, pp. 3-21.

<sup>5</sup> G. Standing, *The Precariat. The New Dangerous Class*, Bloomsbury, London 2011.

<sup>6</sup> M.R. Somers, F. Block, *From Poverty to Perversity: Ideas, Markets, and Institutions over 200 Years of Welfare Debate*, in «American Sociological Review», 70, n. 2, 2005, pp. 270-287, <https://doi.org/10.1177/000312240507000204>.

<sup>7</sup> Naturalmente, è possibile che alcuni individui preferiscano effettivamente vivere «a carico dello Stato» piuttosto che avere un lavoro vero e proprio. Tuttavia, è poco plausibile che ciò valga per i milioni di persone che partecipano a programmi di *workfare* nei paesi ad alto reddito, in cui la disoccupazione di massa è diventata endemica negli ultimi decenni.

quest'ultimo sembra voler incentivare i cittadini ad adottare una postura considerata desiderabile. Invece di trattarli come titolari di diritti (sociali), li tratta come bambini da educare a comportarsi nel modo ritenuto corretto.

Nei paesi a medio e basso reddito, le persone disoccupate, impiegate in lavori mal pagati o che vivono in condizioni di povertà si trovano in situazioni ancora peggiori. Generalmente, questi paesi non dispongono di un solido sistema di *welfare*, anche se possono offrire istruzione pubblica gratuita e persino sanità pubblica gratuita, come nel caso del Brasile con il suo *Sistema Único de Saúde* (Sistema Sanitario Universale). La prospettiva di trovare un lavoro che garantisca un salario dignitoso è spesso ancora più remota, a causa dei bassi salari, della diffusa mancanza di formazione professionale e della predominanza di impieghi non qualificati, precari e informali. Ciò può avere radici storiche o essere il risultato della condizione di dipendenza economica dei rispettivi paesi periferici dalle economie dei paesi centrali più ricchi<sup>8</sup>.

A causa di queste peculiarità del mercato del lavoro nei paesi periferici (assenza di una «rete di sicurezza» pubblica adeguata; presenza di un elevato numero di lavoratori non qualificati; prevalenza di impieghi precari e informali), in queste società offrire incentivi a trovare lavoro non rappresenta nella maggior parte dei casi una soluzione praticabile ai problemi della povertà, della sotto-occupazione o della disoccupazione. Per questa ragione, molti governi hanno optato per diversi tipi di programmi sociali volti a combattere la povertà o, almeno, ad aiutare le persone che non riescono a «sbarcare il lunario» nemmeno lavorando. Nella maggior parte dei casi, hanno introdotto i CCT<sup>9</sup>.

I programmi di trasferimenti monetari condizionati si basano su presupposti molto diversi rispetto ai programmi basati sulla prova dei mezzi. Non attribuiscono agli individui la responsabilità diretta della loro condizione socioeconomica e non esigono da loro uno sforzo attivo per uscirne, sebbene, naturalmente, mirino ad aiutarli proprio in questo senso. Invece di offrire incentivi mirati a tale obiettivo, cercano di spezzare quello che nella letteratura viene definito il «circolo vizioso della povertà». Con questa espressione si indica il fatto che gli individui nati in famiglie povere tendono a rimanere in una situazione di povertà per tutta la vita, poiché i genitori non hanno potuto garantire loro un'alimentazione e cure mediche adeguate (limitandone potenzialmente lo sviluppo fisico e mentale) e li hanno ritirati dalla

<sup>8</sup> P.A. Baran, *The Political Economy of Growth*, Monthly Review Press, New York 1957; A.G. Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Monthly Review Press, New York 1967; A. Pinzani, *Empujados a los márgenes. Observaciones sobre las fronteras nacionales y de clase*, in «Daimon», 87, 2022, pp. 203-217, <https://doi.org/10.6018/daimon.526891>.

<sup>9</sup> Per una valutazione recente dei CCT e dei loro effetti a lungo termine, si veda T.M. Millán, T. Barham, K. Macours, J.A. Maluccio, M. Stampini, *Long-term impacts of conditional cash transfers: Review of the evidence*, in «The World Bank Research Observer», 34, n. 1, 2019, pp. 119-159, <https://doi.org/10.1093/wbro/lky005>, e la letteratura da loro citata. Per un'analisi incentrata sull'*empowerment*, si veda K.P. Fragoso, *In-cash Transfers: from Passive to Empowered Beneficiaries in the Global South*, in «Social Policy and Society», 21, n. 3, 2022, pp. 352-368, <https://doi.org/10.1017/S1474746420000706>.

scuola molto presto per farli contribuire all'economia familiare (attraverso lavori domestici, attività lavorative esterne o nella piccola economia familiare come agricoltura di sussistenza, pesca, allevamento, commercio al minuto, ecc.).

Per questo motivo, quasi tutti i CCT prevedono due condizioni principali: i nuclei familiari beneficiari devono garantire che i bambini ricevano cure sanitarie minime (principalmente vaccinazioni e visite mediche regolari) e che i giovani in età scolare frequentino regolarmente la scuola, ottenendo almeno il livello minimo di istruzione formale previsto dalla legge. A rigore, tali condizioni non esigono nulla di più di quanto la legge già prescriva ai genitori o ai tutori di minori. Va osservato che alcuni paesi hanno introdotto altre condizioni e che i modi di monitorarne il rispetto e le sanzioni previste per le violazioni variano da paese a paese<sup>10</sup>. Tuttavia, ai fini del nostro argomento, considereremo i CCT secondo la caratterizzazione generale appena delineata. Non ci interessa qui una valutazione sociologica o economica dei CCT, ma gli argomenti normativi che potrebbero essere avanzati per giustificarli, indipendentemente dalle specifiche condizioni e dalla loro implementazione.

Inizialmente, pare esserci una certa somiglianza con gli MTP. In entrambi i casi, i programmi offrono incentivi per promuovere un comportamento specifico da parte dei beneficiari (nel primo caso, cercare attivamente un lavoro; nel secondo, prendersi cura della salute e dell'istruzione dei figli). È difficile dire se tali incentivi siano negativi o positivi. Da un lato, il loro rispetto viene premiato con un sussidio; dall'altro, la loro violazione comporta l'esclusione dai benefici. A seconda della prospettiva, si potrebbe mettere in evidenza tanto l'impatto positivo dell'offrire un'alternativa a condizioni di vita difficili, quanto l'impatto negativo dell'imporre ai partecipanti un onere psicologico ed economico legato al rispetto delle condizioni, che può aggravare ulteriormente la loro situazione già precaria<sup>11</sup>.

Tuttavia, occorre sottolineare anche le differenze. Mentre gli MTP tendono a ritenere gli individui responsabili della loro condizione e si aspettano che ne escano accettando qualsiasi lavoro, i CCT non formulano alcuna ipotesi su chi o cosa sia responsabile della condizione socioeconomica dei partecipanti. Non implicano un giudizio morale sul loro carattere o comportamento, come invece accade con gli MTP e i loro test di secondo livello. In generale – ma non in tutti i paesi che li adottano<sup>12</sup> –

---

<sup>10</sup> Su questo si veda S.M. Brooks, *Social protection for the poorest: The adoption of antipoverty cash transfer programs in the global south*, in «Politics and Society», 43, n. 4, 2015, pp. 551-582, <https://doi.org/10.1177/0032329215602894> e F. Antía, C. Rossel, S. Karsacian, *Welfare conditionality in Latin America's conditional cash transfers: Models and trends*, in «International Journal of Social Welfare», 33, n. 4, 2024, pp. 1144-1167, <https://doi.org/10.1111/ijsw.12677>, nonché la letteratura da loro citata.

<sup>11</sup> Il rispetto delle condizionalità comporta un costo economico, poiché le famiglie, mandando i figli a scuola, rinunciano alla loro forza lavoro. Inoltre, recarsi nei centri medici può essere oneroso (in termini di denaro e tempo) per le famiglie che vivono in aree rurali. Per una critica delle condizionalità, si veda T.P. Cookson, *Unjust Conditions: Women's Work and the Hidden Cost of Cash Transfer Programs*, University of California Press, Oakland 2018, <https://doi.org/10.1525/luminos.49>.

<sup>12</sup> Quando i CCT prevedono visite domiciliari da parte di funzionari governativi, essi si avvicinano molto agli MTP. In tal caso, le principali differenze che abbiamo evidenziato sopra tendono a

non vi è alcun controllo su come i partecipanti spendano il denaro ricevuto: non devono temere la visita di un ispettore incaricato di valutare il loro stile di vita (anche se può esserci un controllo sul fatto che continuino a vivere al di sotto della soglia di povertà, come al momento dell'ingresso nel programma, e che nel frattempo non abbiano trovato una fonte di reddito che li escluderebbe dai benefici).

Naturalmente, ciò non solleva i partecipanti ai CCT dal peso di dover fare scelte difficili su come impiegare al meglio il sussidio, che nella maggior parte dei casi è esiguo e non consente spese superiori a quelle necessarie per mantenere il nucleo familiare, ossia acquistare cibo, sistemare abitazioni precarie, comprare vestiti nuovi, ecc. Tuttavia, l'onere psicologico di dover gestire un budget ristretto è preferibile a quello di dover mantenere una famiglia senza alcun reddito regolare.

Infine, gli MTP individualizzano condizioni socioeconomiche generali come disoccupazione e povertà, esigendo che siano gli individui, attraverso lo sforzo personale e il duro lavoro, a uscirne. I CCT, al contrario, non attribuiscono ai partecipanti la responsabilità diretta di uscire dalla propria condizione; piuttosto, riconoscono che essi affrontano difficoltà oggettive nel mantenere il nucleo familiare<sup>13</sup> e offrono un aiuto senza esigere più di quanto già previsto dalla legge (cioè che i genitori o tutori si prendano cura della salute e dell'istruzione dei figli).

Quando il mercato del lavoro è caratterizzato da bassi salari e da impieghi precari e informali, o quando i partecipanti ai programmi CCT hanno un lavoro che non garantisce un salario dignitoso, come avviene nella maggior parte dei paesi latino-americani, aspettarsi che gli individui possano uscire da un programma sociale grazie al lavoro è irrealistico, come abbiamo già sostenuto<sup>14</sup>. In questi paesi, la maggior parte dei beneficiari dei CCT è già impegnata in attività di agricoltura di sussistenza, commercio al minuto o lavori non qualificati e mal pagati nel settore dei servizi. Le somme trasferite attraverso i CCT rappresentano un'integrazione al reddito insufficiente ottenuto da queste attività. Non corrispondono, quindi, all'indennità di disoccupazione prevista nei paesi ad alto reddito che adottano gli MTP.

Infine, il già menzionato «circolo vizioso» della povertà rende ancora meno probabile che le persone che vivono in povertà nei paesi a basso reddito ottengano le qualifiche necessarie per accedere a lavori meglio retribuiti. Concentrandosi sulla scolarizzazione dei bambini, i CCT cercano di spezzare questo circolo, anche se non vi è alcuna garanzia che il completamento dell'istruzione formale rappresenti di fatto

---

sfumare. Sulle differenze tra condizionalità e modalità di implementazione nei diversi paesi, si veda S.M. Brooks, *Social protection for the poorest*, cit. e F. Antía, C. Rossel, S. Karsacian, *Welfare conditionality in Latin America's conditional cash transfers*, cit.

<sup>13</sup> Il fatto che i CCT stabiliscano una soglia di povertà o di reddito minimo per l'accesso al programma dimostra che essi valutano la situazione finanziaria oggettiva del nucleo familiare, e non la moralità dei suoi membri o del suo capofamiglia.

<sup>14</sup> Comunque, questa possibilità non deve essere esclusa a priori. Nel 2025, un milione di nuclei familiari ha abbandonato il CCT Bolsa Família, in Brasile, per aver raggiunto un reddito superiore a quello previsto per entrare nel programma ed essere rimasti in tali condizioni finanziarie per almeno sei mesi.

una via d'uscita, in assenza di un'offerta significativa di posti di lavoro qualificati. Tuttavia, questa è una questione diversa che non possiamo affrontare in questa sede.

Sarebbe pertanto scorretto contrapporre CCT e MTP sostenendo che i primi non sono forme di *welfare* perché prevedono condizioni: semmai, è vero il contrario. Sebbene entrambi i tipi di programma condividano l'assunto secondo cui solo le persone che vivono in una condizione di povertà o difficoltà economica hanno diritto ai benefici (motivo per cui entrambi prevedono test di accesso), gli MTP sostituiscono il *welfare* con il *workfare* e i diritti sociali con benefici condizionati, mentre i CCT offrono un aiuto (per quanto minimo) con vincoli meno gravosi rispetto agli MTP. Naturalmente, la situazione sarebbe diversa se si paragonassero i CCT ai programmi sociali adottati dalla maggior parte dei paesi occidentali prima dell'introduzione degli MTP (e che sono ancora presenti in alcuni stati europei). Tuttavia, per ragioni storiche ed economiche, tali programmi «generosi» sono perlopiù fuori discussione per i paesi a medio o basso reddito.

Poiché l'adozione di politiche di *welfare* avanzate da parte dei paesi a medio o basso reddito appare altamente improbabile e poiché, dal punto di vista normativo, i CCT sono da preferire agli MTP (per le ragioni esposte sopra nella critica al carattere punitivo e paternalistico degli MTP), nelle sezioni seguenti prenderemo in considerazione le possibili giustificazioni dei CCT. Esamineremo dapprima gli argomenti economici e comportamentali e, successivamente, gli argomenti normativi.

## 2. Argomenti economici e comportamentali a favore dei CCT

Valutare i CCT da un punto di vista economico e/o comportamentale rappresenta una giustificazione *ex post*, poiché questo tipo di argomentazioni prende in considerazione le conseguenze dell'implementazione di tali programmi. Più specificamente, i CCT vengono valutati in base alla loro efficacia, sia nel migliorare la situazione economica dei beneficiari, sia nel promuovere determinati comportamenti. Da ambedue i punti di vista, vi è ampia evidenza empirica dell'impatto positivo dei CCT sugli standard di vita dei beneficiari e sui comportamenti oggetto delle condizionalità. Dati provenienti da paesi e periodi storici diversi mostrano costantemente che la frequenza scolastica tra i bambini appartenenti a famiglie partecipanti ai CCT aumenta effettivamente e che lo stato di salute infantile migliora all'interno degli stessi nuclei familiari<sup>15</sup>. Per quanto rilevanti siano tali risultati, essi

<sup>15</sup> Si vedano: S. Handa, B. Davis, *The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean*, in «Development Policy Review», 24, n. 5, 2006, pp. 513-536, <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2006.00345.x>; N. Schady, J. Rosero, *Are Cash Transfers Made to Women Spent Like Other Sources of Income?*, Policy Research Working Paper 4282, World Bank, Washington 2007, <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2008.08.015>; A. Fiszbein, N. Schady, F.H.G. Ferreira, M. Grosh, N. Keleher, P. Olinto, E. Skoufias, *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, The World Bank, Washington 2009; F. Bastagli, *Poverty, Inequality, and Public Cash Transfers: Lessons from Latin America*, European Report on Development (manuscript), 2010, <http://dx.doi.org/10.13140/2.1.3069.7282>; L.H. Paiva, F.V. Soares, I.A.V. Viana, F. Cireno, A.C. Duran, *The Effects of Conditionality Monitoring on Educational Outcomes: Evidence from Brazil's "Bolsa Familia"*

dimostrano soltanto che i CCT sono efficaci e raggiungono gli obiettivi esplicitamente perseguiti dai loro ideatori e dai governi che li attuano. Tuttavia, è necessario fare alcune osservazioni.

In primo luogo, non disponiamo di prove riguardo a ciò che accadrebbe nel caso di programmi di trasferimento monetario *incondizionato* (come il Reddito di Base Universale). Non vi è alcuna dimostrazione che le condizionalità siano necessarie per ottenere risultati come l'aumento della frequenza scolastica e il miglioramento della salute infantile. È vero che i genitori dei nuclei familiari beneficiari dei CCT si comportano secondo le condizionalità previste, ma correlazione non significa causalità. In altre parole, non possiamo attribuire i cambiamenti nella frequenza scolastica e nella salute infantile ai CCT in quanto tali: è possibile che risultati simili possano essere raggiunti anche attraverso programmi incondizionati.

In secondo luogo, le condizionalità appaiono problematiche dal punto di vista morale, se considerate come strumenti per costringere i genitori ad adottare determinati comportamenti per ricevere il sussidio (in questo senso, sembrano incorrere negli stessi problemi normativi degli MTP). Invece di essere incentivi positivi a mandare i figli a scuola o a vaccinarli, le condizionalità possono essere interpretate come incentivi negativi, volti a far evitare ai genitori determinate strategie d'azione. Se percepite in questo modo, i genitori potrebbero tentare di aggirarle oppure di rispettarle in modo tale da non mettere a rischio il sussidio, ma senza che ciò si traduca in una reale preoccupazione per il futuro dei figli. Potrebbero, ad esempio, mandare i bambini a scuola solo per il numero minimo di giorni previsto dal programma e, nel periodo restante, impiegarli come forza lavoro. Potrebbero vaccinarli e ritenere, così facendo, di aver esaurito ogni dovere nei confronti della loro salute. In altre parole, le condizionalità possono generare il comportamento «giusto» (cioè quello desiderato), ma per motivazioni sbagliate (ovvero per interesse economico e non per una genuina preoccupazione per il futuro dei figli).

Ciò potrebbe essere irrilevante da un punto di vista puramente economico o comportamentale, secondo il quale ciò che conta è che i genitori rispettino le condizionalità, indipendentemente dalle loro motivazioni. Tuttavia, si tratta di una questione rilevante se si assume un punto di vista normativo, secondo cui le motivazioni e le attitudini sono tanto importanti quanto i comportamenti, ovvero una prospettiva in cui è fondamentale che gli individui agiscano in modo autonomo e non si limitino a reagire a degli stimoli.

### *3. Argomenti morali a favore dei CCT*

Gli argomenti normativi per giustificare i CCT possono essere anche di natura morale o politica. Nel primo caso, essi devono giustificare non l'esistenza di programmi sociali volti a combattere la povertà, ma il carattere condizionato di tali programmi. In altre parole, ciò che è in gioco non è la necessità morale di assistere le persone in

---

*Programme*, in «Brazilian Political Science Review», 15, n. 1, 2021, pp. 1-39. <https://doi.org/10.1590/1981-3821202100010001>.

situazione di povertà, bensì la necessità o desiderabilità morale di legare i programmi sociali a condizioni che tali persone dovrebbero soddisfare. Se, come avviene praticamente in ogni tipo di CCT, le condizioni riguardano la frequenza scolastica e la salute infantile, non è chiaro quale valore aggiuntivo possano avere le condizionalità rispetto alla già esistente esigenza normativa che i genitori o tutori si prendano cura dell'educazione e della salute dei figli. Sarebbe ridondante esigere normativamente l'adempimento di condizioni che riguardano comportamenti già moralmente e spesso anche legalmente obbligatori – sebbene possano esistere altre ragioni, di carattere pratico, per giustificare le condizionalità, ad esempio come modalità più efficiente per implementare i doveri legali e morali dei genitori: si tratterebbe, tuttavia, di ragioni pragmatiche, non normative (in un certo senso, questo sarebbe una giustificazione su base comportamentale come quelle discusse nella sezione precedente).

La situazione cambia se si sostiene che il dovere morale dei partecipanti di adempiere alle condizionalità sia diretto non verso i loro figli, bensì verso la comunità politica o i contribuenti. Si tratterebbe di ricambiare in qualche modo il sussidio concesso dallo Stato e di fare qualcosa di utile non solo per i propri figli, ma per la collettività nel suo complesso, ossia: crescere membri della società sani e istruiti<sup>16</sup>. Per questo motivo, le condizionalità sono talvolta chiamate «corresponsabilità» per sottolineare il coinvolgimento attivo dei beneficiari, i quali sono chiamati a fare la propria parte in quanto individui responsabili. La logica sottostante a questo argomento è che i partecipanti ai CCT debbano in qualche modo compensare o restituire il sostegno ricevuto dallo Stato. Si potrebbe persino sostenere che essi siano in debito con i contribuenti (come spesso affermano opinionisti e politici conservatori). Potrebbe sembrare inappropriato pretendere da persone che vivono in povertà (verso le quali sussiste un dovere generale di assistenza) che ricambino l'aiuto ricevuto. D'altro canto, ciò che viene richiesto non è nulla di impossibile: in fondo, ci si aspetta già da dei genitori che si occupino dell'educazione e della salute dei figli.

Questo tipo di ragionamento è problematico almeno per due motivi. Primo, sembra basarsi sull'idea che le persone che ricevono assistenza abbiano il dovere morale di ricambiare in qualche modo. Ma ciò è discutibile. Anche ammesso che esista un dovere morale di provare o quanto meno di manifestare gratitudine verso chi ci aiuta, ciò non implica l'obbligo di *ricambiare* l'aiuto ricevuto. (Senza contare che l'agente che fornisce l'assistenza, e a cui si dovrebbe essere riconoscenti, in questo caso è lo Stato – ossia un soggetto impersonale, non una persona specifica – e non i singoli contribuenti). Il dovere di ricambiare o di «retribuire» l'assistenza ricevuta potrebbe essere giustificato meglio se inteso come dovere politico, non morale, come vedremo. Secondo, se esiste un dovere morale di assistere le persone che vivono in povertà, il suo adempimento non dovrebbe dipendere da comportamenti specifici dei beneficiari, in particolare quando tali comportamenti non sono direttamente connessi al modo in cui il dovere viene assolto – cioè, in questo caso, al fatto che esso si concretizza nell'erogazione di un sussidio monetario. L'agente che offre un sostegno

<sup>16</sup> A. Fiszbein, N. Schady, F.H.G. Ferreira, M. Grosh, N. Keleher, P. Olinto, E. Skoufias, *Conditional Cash Transfers*, cit., pp. 59 ss.

finanziario potrebbe esigere che i beneficiari non lo spendano in beni superflui. Senza dubbio, ciò sarebbe paternalistico e, dunque, problematico, se l'agente fosse lo Stato; tuttavia, tale condizione riguarderebbe il cosa fare con l'assistenza ricevuta (ti do del denaro, ma non puoi sperperarlo). Diverso è il caso in cui le condizioni imposte ai beneficiari non abbiano alcun rapporto diretto con la destinazione del sussidio. È il caso dei CCT: ai partecipanti non si richiede di evitare sprechi né di spendere il denaro esclusivamente per i figli, la casa o l'attività economica; al contrario, possono decidere liberamente come usarlo. Ci si aspetta, però, che mandino i figli a scuola e li sottopongano a visite mediche, ma queste sono azioni che non hanno nulla a che vedere con la ricezione del sussidio monetario e che costituiscono già un dovere morale e legale in quanto genitori o tutori. È quindi arbitrario, da un punto di vista morale, subordinare l'accesso al sussidio a tali comportamenti specifici: si potrebbe altrettanto bene pretendere che i beneficiari vadano in chiesa ogni settimana o svolgano attività di volontariato nei fine settimana.

È possibile giustificare moralmente i CCT anche assumendo il punto di vista dei doveri non di chi ne è considerato il beneficiario, ma di chi li istituisce (lo Stato). Lasciare che i propri figli frequentino regolarmente la scuola invece di mandarli a lavorare affinché contribuiscano allo scarso reddito familiare risulta in una perdita economica spesso considerevole per le famiglie in situazione di povertà. Il reddito garantito dai CCT può essere visto come un risarcimento per questa perdita finanziaria: lo Stato riconosce il sacrificio economico che famiglie in situazione di povertà affrontano per crescere adeguatamente i figli e lo compensa finanziariamente. In questo caso, sarebbe lo Stato ad avere un dovere morale di risarcire le famiglie in questione. Il problema con questo tipo di argomento è duplice. In primo luogo, rende priva di senso la nozione di condizionalità. L'atto di mandare a scuola i figli e di occuparsi della loro salute è visto come logicamente anteriore al ricevimento del reddito garantito dal CCT, che assume il carattere di un mero risarcimento. In secondo luogo, non considera che, indipendentemente dalle circostanze materiali, i genitori hanno verso i propri figli il dovere morale di educarli e crescerli in salute. Il fatto che non abbiano i mezzi materiali per adempiere questo dovere non giustifica di per sé l'azione di costringere i figli ad abbandonare gli studi e a lavorare. Il reddito garantito dai CCT non può quindi essere visto come il dovuto risarcimento per una perdita economica ingiustificata. Al massimo, può essere considerato come una risposta pratica al riconoscimento dell'impossibilità materiale da parte dei genitori di adempiere ai loro obblighi.

Le giustificazioni morali dei CCT e delle loro condizionalità risultano, quindi, poco convincenti o problematiche. Resta da vedere se quelle politiche si rivelino più solide.

#### *4. Argomenti politici a favore dei CCT*

Gli argomenti normativi di tipo politico a favore dei CCT possono seguire una strategia simile a quella adottata dagli argomenti morali, quando considerano

L'adempimento delle condizionalità come una forma di reciprocità verso la comunità politica per l'assistenza ricevuta. Non si afferma che i partecipanti ai CCT abbiano un dovere morale di «ripagare» o «retribuire», ma che abbiano il dovere politico di contribuire alla società in quanto cittadini (ciò può avvenire anche attraverso comportamenti che «compensano» l'assistenza sociale ricevuta) e a prendersi cura dei futuri cittadini in quanto genitori. La società si aspetta che i figli di questi cittadini rappresentino una risorsa, non un peso, e che contribuiscano al mantenimento e alla prosperità del corpo sociale. A tal fine, è necessario che abbiano un minimo di istruzione e siano in buona salute. La comunità politica fa la sua parte offrendo un sistema educativo pubblico e, in molti casi, una sanità pubblica gratuita (per lo meno per famiglie di basso reddito); dal canto loro, i genitori sono tenuti a fare la propria parte mandando i figli a scuola e sottoponendoli a visite mediche regolari. In questo caso, pertanto, il dovere di adempiere alle condizionalità viene concepito come un dovere politico, non morale. Il suo fondamento normativo è l'idea secondo cui l'appartenenza a una comunità politica implica per i suoi membri non solo diritti, ma anche doveri verso di essa, in particolare per garantirne la continuità e, possibilmente, il progresso. Non è chiaro, tuttavia, cosa giustifichi questa idea.

Le teorie contrattualiste giustificano tradizionalmente gli obblighi politici ricorrendo al concetto di contratto sociale. Come ogni altro contratto, esso genera diritti e doveri per chi lo sottoscrive. Il problema di questo argomento è il suo carattere controfattuale. Ovviamente, nessun contratto di questo tipo è mai stato firmato, e nessuno ha acconsentito esplicitamente a far parte della comunità politica, a parte le persone naturalizzate. Tale consenso si suppone implicito per il fatto che gli individui accettano di vivere nella comunità o continuano a farne parte anche quando si allontanano da essa, temporaneamente o permanentemente (benché siano liberi di rinunciare alla propria cittadinanza per acquisirne un'altra). Il problema con la tesi del consenso implicito è che le persone che vivono in povertà spesso non hanno una reale possibilità di trasferirsi in un altro paese, sia per mancanza di mezzi economici sia per ostacoli legali. Il fenomeno delle migrazioni di massa «illegali» mostra che molte persone povere non si sentono affatto obbligate politicamente a restare nel proprio paese e a contribuire al suo benessere; al contrario, pensano che lo Stato non faccia abbastanza per loro e, pertanto, cercano di lasciarlo. Naturalmente, ciò potrebbe essere interpretato come la reazione spontanea alla percezione che lo Stato o la società abbiano appunto violato il contratto sociale. Ci sarebbe da chiedersi, tuttavia, se il contratto fosse equo sin dall'inizio e, dunque, se esso vincoli coloro che si trovano in una posizione svantaggiata nel quadro giuridico e sociale da esso stabilito. Poiché si tratta di un contratto immaginario, non è possibile valutarne l'equità. Al massimo, possiamo giudicare se l'assetto sociale attuale di una determinata società possa essere ritenuto equo, utilizzando lo strumento finzionale del contratto sociale (come fa Rawls in *Una teoria della giustizia*). In ogni caso, non appare giusto sostenere che, poiché partecipano a un programma CCT (i cui benefici non garantiscono comunque una vita dignitosa, ma spesso solo la mera sopravvivenza), le persone in condizione di povertà dovrebbero adempiere a un presunto dovere politico verso una società che

offre loro poche o nessuna possibilità di uscire da tale condizione. Piuttosto, si dovrebbe esigere che i termini del contratto sociale siano ridiscussi e riformulati per fare spazio a cambiamenti socioeconomici sostanziali (i CCT non sono certamente strumenti idonei a tale scopo, visto che sono programmi emergenziali).

Teorici utilitaristi potrebbero sostenere che le persone abbiano un dovere verso la società perché essa aumenta le loro possibilità di raggiungere i propri obiettivi o un livello minimo di benessere. Tuttavia, ciò non vale per chi vive in povertà. Queste persone non hanno i mezzi per raggiungere nemmeno un livello minimo di benessere e riescono a malapena (se non affatto) a sopravvivere con le proprie famiglie. Di certo, trarrebbero maggior vantaggio da un cambiamento radicale dell'assetto socioeconomico esistente piuttosto che da programmi minimi di assistenza pubblica come i CCT. Naturalmente, i CCT sono meglio che nulla, ma è difficile considerare quello appena esposto un argomento normativo convincente per giustificare un dovere politico a rispettarne le condizionalità. Anzi, da un punto di vista utilitarista, le persone in povertà non hanno quasi alcun motivo per accettare l'assetto politico, giuridico e socioeconomico esistente. Sicuramente, non hanno motivo di ritenere di avere doveri verso la società se non quelli legali imposti dallo Stato tramite la minaccia dell'uso della forza in caso di inadempienza.

Né gli argomenti contrattualisti né quelli utilitaristi a favore di un dovere politico di adempiere alle condizionalità dei CCT appaiono dunque convincenti.

##### 5. Una lettura neoliberale dei CCT e delle loro condizionalità come corresponsabilità

Le interpretazioni neoliberali dei CCT tendono ad assimilarli agli MTP, in quanto condividono gli stessi presupposti di fondo riguardo alla responsabilità individuale e al ruolo dello Stato. Le condizionalità vengono viste come una sorta di contratto privato tra il governo e i partecipanti, attraverso il quale entrambe le parti si assumono la responsabilità di adempiere ai propri compiti: da un lato, prendersi cura della salute e dell'istruzione dei figli; dall'altro, garantire un reddito monetario regolare ai nuclei familiari in povertà. Questa visione, secondo cui i partecipanti ai CCT hanno una corresponsabilità nella lotta contro la loro povertà, si ritrova in documenti come il *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* statunitense (1996) o il *Code of Social and Family Responsibility* neozelandese (1998). Tali documenti si fondano sull'idea che siano innanzitutto gli individui a essere responsabili di uscire dalla propria condizione di povertà o svantaggio economico, mentre lo Stato può solo aiutarli in questo percorso, a patto che accettino di ricambiare rispettando determinate condizioni.

Questa visione considera la povertà come un destino individuale dal quale si può uscire adottando determinati comportamenti. Non prende in considerazione le cause strutturali e sociali della povertà e, di conseguenza, non prevede misure per affrontarle o eliminarle. Inoltre, implica che lo Stato non abbia alcun dovere specifico di alleviare la condizione di individui o famiglie in condizione di povertà. Analogamente, questi ultimi non avrebbero nessun *diritto* all'assistenza pubblica. I

programmi sociali sono visti come l'oggetto di un accordo volontario, non come uno strumento per realizzare un diritto fondamentale dei cittadini in povertà. La conseguenza implicita è che la povertà viene interpretata come risultato di una scelta personale di cui gli individui sono responsabili.

Anche ammesso che i programmi sociali possano aiutare individui o famiglie a uscire dalla povertà, essi non garantiscono che tutti i partecipanti raggiungano questo obiettivo, né che coloro che vi riescono non ricadano nuovamente nella povertà, dal momento che le cause strutturali non sono state rimosse. Nei termini di Nancy Fraser, tali programmi offrono solo rimedi «affermativi», e non «trasformativi»<sup>17</sup>. Inoltre, è discutibile affermare che l'«accordo volontario» tra Stato e cittadini poveri sia equo e legittimo, quando questi ultimi non hanno alcun potere negoziale e non possono fare altro che accettare le condizioni imposte dall'alto.

Il problema di questi rimedi affermativi, cioè delle politiche sociali basate sull'idea che gli individui siano responsabili della loro povertà o della loro incapacità di uscirne, è che trascurano due fatti fondamentali. Primo: in molti casi, le persone che vivono in povertà non sono responsabili della propria condizione. È chiaramente il caso dei bambini nati da genitori poveri (la povertà infantile è aumentata anche nei paesi ricchi negli ultimi anni). Secondo: è impossibile separare nettamente la responsabilità individuale (ad esempio, le cosiddette «scelte sbagliate») dalle condizioni esterne in cui le decisioni sono prese. Quando si parla di «scelte sbagliate», bisognerebbe chiedersi quali possibilità concrete abbiano di fatto le persone, o se siano sufficientemente educate e informate per comprendere pienamente il significato e le conseguenze delle loro scelte. Ciò implica anche che non ha senso chiedersi se la loro condizione di bisogno sia dovuta a scelte sbagliate, a sfortuna o a cause strutturali: si tratta di una domanda senza risposta, e quindi normativamente irrilevante.

Ciò non significa, tuttavia, che la questione della responsabilità per la povertà sia irrilevante. L'esistenza della povertà è connessa, tra l'altro, alla mancanza di condizioni esterne che permettano agli individui di condurre una vita «normale» (cioè minimamente dignitosa, secondo gli standard della loro società). È la società nel suo complesso a dover creare tali condizioni. Le cause della povertà possono variare e includere dimensioni storiche e strutturali. In alcuni casi, la povertà è l'eredità di eventi remoti, come nel caso dei discendenti degli schiavi nei paesi americani (Brasile, Stati Uniti, Caraibi). In altri casi, dipende da sviluppi recenti dell'economia globalizzata, come la disoccupazione di lunga durata nei paesi ad alto reddito. Spesso, si tratta di una combinazione di «vecchia» e «nuova» povertà. In tutti questi casi, è impossibile identificare individui specifici da ritenere responsabili, anche quando si riescano a individuare coloro che hanno tratto profitto dalla tratta degli schiavi, dalla delocalizzazione o dall'automatizzazione. Le cause storiche e strutturali dipendono da circostanze sociali, economiche e politiche che non possono essere ricondotte alle intenzioni o azioni di singoli individui. La responsabilità per tali circostanze va attribuita alla comunità politica, ovvero, in primo luogo, allo Stato in quanto

---

<sup>17</sup> N. Fraser, A. Honneth, *Redistribution or Recognition?*, Verso, London 2003, pp. 72 ss.

rappresentante e incarnazione istituzionale della collettività<sup>18</sup>. In questa prospettiva, lo Stato è responsabile non in senso giuridico (come soggetto imputabile), ma in senso politico, come definito da Young. Ciò ci porta a introdurre una giustificazione repubblicana dei CCT.

#### 6. Una giustificazione repubblicana dei CCT

Nel presente contesto, il termine «repubblicano» non deve essere inteso nel senso in cui lo usano gli autori neo-romani o neo-repubblicani, ossia come indicante una tradizione politica e una concezione della comunità politica che si contrappongono al liberalismo classico e sono fondate su una peculiare definizione di libertà e sull'idea di virtù civiche<sup>19</sup>. Piuttosto, il termine si riferisce all'idea secondo cui gli individui che partecipano ai CCT devono essere visti esclusivamente come cittadini (non come persone indigenti incapaci di provvedere a se stesse) e secondo cui le comunità politiche hanno una responsabilità collettiva per lo standard di vita dei propri membri e per il raggiungimento di un minimo livello di eguaglianza reale (in opposizione all'eguaglianza meramente formale difesa da liberali e neoliberali).

In questo senso, tale visione repubblicana si oppone non solo al liberalismo classico, ma soprattutto alla visione neoliberale della società e delle politiche sociali. Da una prospettiva repubblicana, i CCT devono essere visti come un modo per ridefinire i diritti e i doveri reciproci tra lo Stato e i cittadini, pur essendo uno strumento insufficiente per eliminare la povertà e correggere pienamente le ingiustizie sociali.

Attraverso politiche sociali volte a combattere la povertà, lo Stato assume la responsabilità politica per l'esistenza di situazioni strutturali di povertà e riconosce che alcuni cittadini non riescono a far fronte autonomamente ai propri bisogni e necessitano dell'aiuto della collettività. Essi hanno diritto a tale assistenza perché appartengono alla comunità, cioè perché sono cittadini. Lo Stato, corrispondentemente, ha il dovere di prendersi cura dei membri più deboli della società, poiché è responsabile degli assetti istituzionali che hanno generato la loro condizione di svantaggio socioeconomico.

Gli individui e le loro famiglie vivono in condizioni di povertà e vulnerabilità che derivano dal modo stesso in cui la società è organizzata: da come il sistema giuridico regola la proprietà delle risorse, della ricchezza e dei mezzi di produzione; dal fatto che, nelle società moderne, l'istruzione formale sia diventata un requisito

<sup>18</sup> Cfr. I.M. Young, *Responsibility for Justice*, Oxford University Press, Oxford 2011, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195392388.001.0001>; C. Lu, *Justice and Reconciliation in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 2017, <https://doi.org/10.1017/CBO9781108329491>.

<sup>19</sup> Cfr. Ph. Pettit, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford University Press, Oxford 1997, <https://doi.org/10.1093/0198296428.001.0001>; Q. Skinner, *Liberty Before Liberalism*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139171274>; M. Viroli, *Republicanism*, Farrar Straus and Giroux, New York 1999; A. Pinzani, *An den Wurzeln moderner Demokratie*, Akademie Verlag, Berlin 2009, <https://doi.org/10.1524/9783050046983>, pp. 320 ss.

necessario per raggiungere un livello di vita decoroso; dal fatto che l'accesso alle cure mediche varia a seconda della posizione socioeconomica; dal fatto che la società dispone spesso delle risorse materiali per eliminare la povertà a livello nazionale, ma non riesce o non vuole farlo (ad esempio, scaricando la colpa della povertà sugli individui e negando loro qualsiasi aiuto). Se l'organizzazione della comunità lascia alcuni dei suoi membri in uno stato di bisogno, allora l'intera comunità ha la responsabilità di correggere tale situazione: deve combattere le disuguaglianze sociali ed economiche che essa stessa ha prodotto.

Lo Stato, in quanto incarnazione istituzionale della comunità politica, ha dunque il dovere di istituire programmi sociali per combattere la povertà e ridurre le disuguaglianze. I CCT possono essere visti come una risposta non del tutto adeguata a questo dovere: essi non affrontano le radici strutturali della povertà e vanno considerati semplicemente come programmi di emergenza che offrono un sollievo immediato a persone in difficoltà.

Tuttavia, tali programmi possono essere strumenti efficaci di inclusione sociale, soprattutto quando rafforzano il senso di appartenenza dei beneficiari, cioè quando li trattano come cittadini e membri della comunità, non come meri destinatari di «carità pubblica». I CCT sono particolarmente efficaci nel mettere in evidenza questo aspetto perché richiedono ai beneficiari di adempiere a determinati doveri verso la comunità, come rinunciare all'interesse economico immediato di mandare i figli a lavorare (una scelta spesso obbligata dalle circostanze, non da negligenza o cattiva volontà).

Questa richiesta non si fonda su un contratto sociale immaginario o su motivazioni utilitaristiche, ma sul fatto che i partecipanti al programma appartengono a una comunità che si prende cura di loro, anche se in modo minimo. Da questo punto di vista, l'importanza dei CCT va oltre i loro effetti materiali, che potrebbero essere ottenuti anche attraverso altri strumenti (come i trasferimenti monetari incondizionati o politiche mirate alla salute e all'istruzione dei minori). I CCT hanno un significato simbolico: rappresentano un segnale che la comunità politica e lo Stato inviano ai cittadini più poveri.

In questa prospettiva repubblicana, i CCT esprimono consapevolezza delle difficoltà legate al garantire uno standard minimo di vita in condizioni di bisogno economico. Riconoscono anche la difficoltà, da parte delle persone in situazione di povertà, a sentirsi parte integrante della comunità politica, una volta che l'impressione sia piuttosto che la società le abbia abbandonate. Lo Stato può invertire questa mancanza di identificazione civica offrendo assistenza e chiedendo qualcosa in cambio – un *quid pro quo* – che in realtà serve a far sentire i beneficiari come veri cittadini, membri attivi della comunità.

## 7. Considerazioni Conclusive

In questo articolo abbiamo discusso le due principali forme di politiche sociali pensate per aiutare le persone che vivono in condizione di povertà (sia temporanea che di

lungo periodo): i Programmi basati sulla Prova dei Mezzi (MTP) e i Programmi di Trasferimenti Monetari Condizionati (CCT). Abbiamo visto che gli MTP, lungi dal rappresentare una politica di *welfare* classica, introducono il *workfare* al posto del *welfare*, negano nei fatti l'esistenza di diritti sociali e attribuiscono agli individui la responsabilità per la loro mancanza di reddito; inoltre, presumono che avere un lavoro risolva automaticamente il problema della povertà e mirano a modificare i comportamenti dei beneficiari.

I CCT si fondano su presupposti molto diversi. La questione della responsabilità individuale è irrilevante per accedere al programma o per rimanervi. Le condizioni richieste corrispondono a responsabilità morali e legali che i genitori già hanno verso i propri figli. Non vengono avanzate pretese morali nei confronti dei partecipanti, la cui autonomia è rispettata nella misura in cui non si impone loro come spendere il sussidio, né si richiede che escano dalla povertà con le proprie forze.

Abbiamo visto che, nonostante ciò, i CCT possono essere giustificati da diverse prospettive, comprese quelle neoliberali o comportamentali: essi potrebbero essere intesi come uno strumento per spingere le persone povere ad assumersi una certa responsabilità per la propria condizione o per costringerle a evitare certi comportamenti (in particolare, togliere i figli da scuola o non vaccinarli). Tuttavia, abbiamo concluso che una giustificazione repubblicana è preferibile. Secondo tale approccio, i CCT sono politiche che:

- (1) trattano i partecipanti come cittadini;
- (2) prendono sul serio la responsabilità collettiva della comunità politica per la condizione di povertà in cui vivono i beneficiari;
- (3) riaffermano i doveri reciproci tra cittadini e istituzioni, segnalando ai partecipanti che la comunità prende sul serio i loro bisogni.

D'altro canto, i CCT rappresentano solo un primo passo, minimo, verso l'eradicazione della povertà. Per raggiungere questo obiettivo più ampio, sono necessarie altre politiche. Una comunità che si limita a garantire la sopravvivenza dei suoi membri più poveri non sembra realmente interessata al loro destino né consapevole delle proprie responsabilità nella creazione delle condizioni che determinano la loro sofferenza. Tuttavia, questo non può essere discusso in questo contesto.