CARTOGRAFIE SOCIALI

RIVISTA DI SOCIOLOGIA E SCIENZE UMANE ANNO VII, N. 13, 2022

LAVORARE CON...

ESPERIENZE, EXPERTISE E SAPERI NEL MERCATO CHE VERRÀ



A CURA DI
STEFANIA FERRARO
ANNA D'ASCENZIO

MIMESIS

CARTOGRAFIE SOCIALI
Rivista di sociologia e scienze umane
Anno VII, n. 13, 2022

Direzione scientifica
Lucio d'Alessandro e Antonello Petrillo

Direttore responsabile
Arturo Lando

Redazione
Elena Cennini, Anna D'Ascenzio, Fabrizio Greco

Staff di supporto alla Redazione
Giuseppina Della Sala, Federica Graziano, Luca Manunza, Andrea Postiglione

Staff di supporto alla Redazione per le attività di internazionalizzazione
Lucio Castracani, Laura Giovinazzi

Coordinamento redazionale
Stefania Ferraro (Università degli Studi Suor Orsola Benincasa – Napoli)

Comitato di redazione
Manuel Anselmi (Unitelma Sapienza), Marco Armiero (KTH Royal Institute of Technology, Stockholm),Tugba Basaran (Kent University), Davide Caselli (Università Milano-Bicocca), Valentina Castellini (Università di Toronto), Alberto De Nicola (Alma Mater Studiorum Università di Bologna),Nick Dines (Robert Schuman Centre – European University Institute), Stefania Ferraro (Università degli Studi Suor Orsola Benincasa – Napoli), Marcello Maneri (Università di Milano Bicocca), Alessandro Mazzola (University of Liège),Domenico Perrotta (Università di Bergamo),Valeria Piro (Università degli Studi di Milano), Ciro Pizzo (Università degli Studi Suor Orsola Benincasa – Napoli), Pietro Saitta (Università di Messina), Anna Simone (Università Roma Tre)

Comitato scientifico
Maurizio Bergamaschi (Alma Mater Studiorum Università di Bologna), Emiliano Bevilacqua (Università del Salento), Fabienne Brion (Université Catholique de Louvain-la-Neuve), Sandro Busso (Università degli Studi di Torino), Alessandro Dal Lago (già professore presso Università di Genova),Davide De Sanctis (Università degli Studi Federico II – Napoli), Vincent Dubois (Université de Strasbourg), Didier Fassin (Institute for Advanced Study School of Social Science, Princeton), Domenico Fruncillo (Università degli Studi di Salerno), Fernando Gil Villa (Universidad de Salamanca), Akhil Gupta (University of California), Michalis Lianos (Université de Rouen), Marco Martiniello (University of Liège), Giulio Moini (Sapienza Università di Roma), Carlotta Mozzana (Università Milano-Bicocca), Laurent Mucchielli (CNRS – Centre national de la recherche scientifique), Fabio Quassoli (Università di Milano Bicocca), Salvatore Palidda (già professore presso Università di Genova), Michel Peraldi (CADIS – Centre d'analyse et d'intervention sociologiques), Andrea Rea (Université libre de Bruxelles), Giuseppe Ricotta (Sapienza Università di Roma), Francesca Vianello (Università degli Studi di Padova)

"Cartografie sociali" is a peer reviewed journal

LAVORARE CON…

Esperienze, expertise e saperi nel mercato che verrà

A cura di Anna D'Ascenzio e Stefania Ferraro

MIMESIS

SUOR ORSOLA
UNIVERSITY
PRESS

Pubblicazione semestrale: abbonamento annuale (due numeri): € 45,00

Per gli ordini e gli abbonamenti rivolgersi a:
ordini@mimesisedizioni.it
L'acquisto avviene per bonifico intestato a:
MIM Edizioni Srl, Via Monfalcone 17/19
20099 – Sesto San Giovanni (MI)
Unicredit Banca – Milano
IBAN: IT 59 B 02008 01634 000101289368
BIC/SWIFT: UNCRITM1234

Cartografie sociali è una rivista promossa da URiT, Unità di Ricerca sulle Topografie sociali.

Direzione e Redazione della rivista hanno sede
presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa
Via Suor Orsola 10 – 80132 Napoli (Italy)
www.unisob.na.it
cartografiesociali@unisob.na.it
cartografiesociali.rivista@gmail.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
SUOR ORSOLA
BENINCASA
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE FORMATIVE
PSICOLOGICHE E DELLA
COMUNICAZIONE



MIMESIS EDIZIONI (Milano – Udine)
www.mimesisedizioni.it
mimesis@mimesisedizioni.it

Isbn: 9788857596129
Issn: 2499-7641

© 2022 – MIM EDIZIONI SRL
Via Monfalcone, 17/19 – 20099
Sesto San Giovanni (MI)
Phone: +39 02 24861657 / 24416383

Registrazione Tribunale di Napoli n. 37 del 5 luglio 2012

INDICE

Editoriale: lavorare per…
Riflessioni sociologhe sulle politiche e sulle rappresentazioni del lavoro alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
di Anna D'Ascenzio, Stefania Ferraro 7

MAPPE

Con/figurare il conflitto: appunti per una ricerca
Pittura e arti visive alla prova della lotta
di Generoso Bruno 27

Disabilità, anzianità e "non autosufficienza"
Problematizzazione di un campo e il nuovo Welfare nel PNRR
di Ciro Pizzo 61

Una questione di governance
Il PNRR e il "Water Service Divide" tra Centro-Nord e Mezzogiorno
di Sergio Marotta 83

ROTTE

What job prospects for the italian university students after the pandemic?
Some data from a sociological research
di Anna D'Ascenzio, Stefania Ferraro 103

Troppa grazia, poca cura
Il lavoro nel welfare esternalizzato tra nuove emergenze e contraddizioni strutturali
di Davide Caselli 125

Operatori-attivisti, burocrazie e migranti
di Tindaro Bellinvia 147

RILIEVI

Industria 4.0 e lavoro improduttivo nella manifattura
di Barbara Ambrogio 165

Stellantis: lavoro dipendente nell'inverno della classe operaia
di Elisabetta Della Corte 181

Sorvegliare e punire i poveri
Il trattamento degli assistiti nella politica sociale neoliberista
di Federica Graziano 195

WUNDERKAMMER

Con/figurare il conflitto: appunti visivi
di Generoso Bruno 213

L'esperienza della documentazione come pratica di memoria: il caso dell'archivio audiovisivo del movimento operaio e democratico
di Vincenzo Vita, testo a cura di Andrea Postiglione 223

Il deposito.Org: memoria di una resistenza in musica
di Sergio Durzu e Roberta Mella, testo a cura di Andrea Postiglione 231

TRAVELOGUES

Tra relazioni esasperate e volontà di affermazione collettiva
Echi di vita violenta nella working class britannica
recensione di Giancarlo De Marco 249

Insorgiamo
La ricchezza del possibile
recensione di Fabrizio Greco 253

La rivoluzione della cura
di Gabriele Winker, Mathias Neuman, premessa e traduzione di Anna Cotone 259

Federica Graziano

SORVEGLIARE E PUNIRE I POVERI
Il trattamento degli assistiti nella politica sociale neoliberista

Abstract:
The article aims to explore the changement in the welfare system in Western Europe, from Keynesianism to Neoliberalism, with a special focus on the last 30 years. Since the '90s we could have observed a paradigm shift, due to the development of the "activation" policies. Helping poor people under Neoliberalism doesn't aspire anymore to make them integrate in society, but rather enabling them to work. In this text we want to analyse the change in poverty governance policies through 3 points: conditionality, activation and control.

Keywords:
Welfare; Workfare; Poor; Conditionality; Activation; Control; Assisted.

1. *Premessa*

Comprendere le attuali politiche del "sociale" e in particolare delle politiche di gestione della povertà richiede un lavoro preliminare di definizione dello sguardo attraverso il quale si osserva. Quando si parlerà, in questo testo, degli sviluppi e delle trasformazioni dello stato sociale e del trattamento delle categorie vulnerabili, ci si riferirà quasi esclusivamente a quello dell'Europa occidentale e in parte a quella statunitense, con tutti i limiti di osservazione che questo comporta.

Nell'ambito di una ristrutturazione neoliberista dei processi produttivi le politiche sociali hanno subìto e continuano a subire una profonda metamorfosi, rimodellandosi in base alle nuove necessità produttive. Queste politiche, fondate oggi sul concetto di "attivazione", spingono gli individui in situazione di vulnerabilità a entrare nel mercato del lavoro e/o ad acquisire i caratteri necessari per questo inserimento, sostituendo un trattamento individualizzato a quello sociale e mettendo l'accento sulle responsabilità del singolo rispetto alla propria condizione.

Attraverso questo lavoro si tenterà in un primo momento a tracciare sinteticamente i cambiamenti principali. Ci si focalizzerà successivamente su tre punti, considerati chiave nella comprensione dell'attuale paradigma di assistenza, cioè: condizionalità, attivazione e controllo.

Nel tentare di tracciare questo processo è stata svolta una ricognizione della letteratura sul tema e sono stati analizzati alcuni documenti prodotti dall'OCSE e dalla Commissione europea. Questi documenti, redatti originalmente per offrire delle linee guida agli Stati, nonché delle buone pratiche da seguire, permettono di osservare il cambio di paradigma su cui si fondano le attuali forme di governance della povertà.

Nella definizione di povertà risulta interessante la prospettiva di Simmel. Secondo il sociologo

> Il povero come categoria sociologica non nasce da una determinata misura di mancanza e di privazione, ma dal fatto che egli riceve un'assistenza o dovrebbe riceverla in base a norme sociali […] la funzione di membro che il povero svolge nella società esistente non è data con il fatto che egli è povero; soltanto in quanto la società – la collettività o i singoli individui – reagisce con soccorsi a questo stato, egli assume il suo specifico ruolo sociale [Simmel 2001 (1908), pp. 92-93].

Secondo questa prospettiva, quindi, non è tanto lo status o le soglie di reddito a definire socialmente il povero, quanto la sua iscrizione nelle strutture sociali di protezione e le relazioni sociali che ne conseguono.

Un'altra premessa fondamentale è che il delinearsi, definirsi e modificarsi dello Stato sociale non può essere separato dalle necessità economiche e produttive del sistema capitalista nelle sue diverse fasi. Per cui, come suggerisce Robert Castel (2019), la questione della povertà non può essere separata da quella di lavoro e capitale. Seguendo questa prospettiva, la povertà diventa una "questione" proprio quando rischia di mettere in crisi la costituzione di una società salariale. È proprio qui che si configura una "classe pericolosa" da incasellare, controllare e governare (Foucault 2014). A partire da questo momento, la questione sociale si delinea e continuerà a delinearsi ogni qualvolta un numero troppo elevato di individui non trova posto nelle strutture sociali e ne minaccia la stabilità (Castel 2019).

Questo non vuol dire negare che prima esistesse povertà; nella società medievale la struttura sociale, fondata sulla comunità locale, permetteva di gestire la precarietà esistenziale attraverso legami di comunità, di vicinato, familiari (*Ibidem*).

A partire dal XVI secolo, nel contesto di uno sgretolamento della società feudale, della crisi dei mestieri, di una nuova organizzazione del lavoro e

di nuove esigenze di produttività, si genera un'intensa migrazione dalla campagna alla città.

A partire dalla fine del XVII secolo, questa nuova popolazione fortemente precaria e spazialmente concentrata, può costituire un pericolo nel nuovo processo di accumulazione di ricchezza; è quindi gestita attraverso politiche coercitive e di polizia (*Ibidem*).

A partire dal XVIII secolo, la diffusione delle teorie liberali permette di cambiare la prospettiva su questa massa lavoratrice: se prima era disprezzata e osservata con paura, ora è riconosciuta come forza-lavoro di una nazione e quindi parte fondamentale della grandezza dello Stato, che deve attivare al massimo le capacità di lavoro della sua popolazione (*Ibidem*). Questo momento rappresenta un punto fondamentale: il benessere e la produttività della popolazione, intrinsecamente legati, attraverso una gestione delle risorse e del territorio, diventano l'obiettivo del potere, condizione indispensabile per il rafforzamento del sistema capitalista (Foucault 2004a). La popolazione è quindi "presa in carico" nel suo insieme dal governo e le sue azioni sono indirizzate attraverso l'uso di strumenti statistici e probabilistici e attraverso il consolidamento di apparati amministrativi e di nuovi saperi a essi legati (*Ibidem*). Questo aspetto è fortemente visibile nel modello assicurativo, su cui si fonderà lo Stato sociale e che mostra la concezione della società come insieme di membri interdipendenti; «un rischio individuale è "coperto" grazie al fatto che è assicurato nel quadro della partecipazione a un gruppo» (Castel 2019, p. 342). La politica assicurativa nasce tra il XIX e il XX secolo come gestione degli incidenti sul lavoro (Ewald 1986) della classe operaia, poiché le nuove condizioni del lavoro industriale mettono in pericolo la sua riproduzione sociale (Supiot 2013); il modello assicurativo permette di evitare una conflittualità eccessiva, facendo ottenere ai lavoratori una "proprietà sociale" piuttosto che l'accesso a quella privata (Castel 2019).

Successivamente ai due conflitti mondiali, nel contesto socioeconomico occidentale, «l'assicurazione obbligatoria si porrà l'obiettivo di diventare il principio di una copertura generalizzata dei rischi sociali, destinata quindi a tutta la popolazione» (Castel 2019, p. 365). Sono, così, definiti i sistemi di protezione sociale, attraverso il versamento di contributi da parte della popolazione, che si inserisce, nel suo insieme, in un sistema di gestione dei rischi amministrato dallo Stato (Colombo 2015).

Lo sviluppo dello Stato sociale è ora legato a una fase di espansione economica che prende il nome di keynesismo, sulla base delle teorie dell'economista John Maynard Keynes. Le politiche economiche liberiste si posizionano sul lato della domanda e mirano in questa fase alla

crescita economica e alla piena occupazione. La consapevolezza che il mercato, lasciato libero di agire come professato dal liberalismo classico, genera delle disuguaglianze rende necessarie delle compensazioni (Colombo 2013); è su questo aspetto che prende forma il concetto di giustizia redistributiva, sul quale a sua volta si fonda il concetto di cittadinanza sociale, elaborato da Marshall. Questa si basa sul lavoro e sul sistema di tutele che da esso dipendono e in particolare nell'interazione tra cittadinanza politica e diritti "industriali" (cioè diritto di sciopero e contratto collettivo; cfr. Donzelot 2008)[1].

La popolazione era presa in carico e disciplinata *from the cradle to the grave*[2], accedendo a un sistema di tutele, definito da Esping-Andersen (1990) come *welfare capitalism* o *keynesian welfare state*, che ha interessato Usa e Europa, assumendo forme differenti.

La povertà nel keynesismo era quindi considerata come un problema di natura sociale. Questo non vuol dire che non esistesse più, ma che potesse essere gestita attraverso politiche mirate all'integrazione dei soggetti vulnerabili, sebbene molte categorie sociali, come donne e migranti, fossero di fatto escluse (Castel 2019). Il welfare state permetteva da un lato di disciplinare gli individui al lavoro, dall'altro di congelare il conflitto di classe, proprio perché i sistemi di sicurezza sociale si sviluppano o si espandono nei momenti in cui la disoccupazione di massa rischia di provocare numerosi disordini civili (Piven, Cloward 1971). Disoccupazione e crisi fiscale portano alla fine del keynesismo.

I processi di deindustrializzazione e finanziarizzazione dell'economia a partire dagli anni Settanta, associati a un continuo sviluppo tecnologico e a una terziarizzazione dell'economia, provocano da un lato una continua e inevitabile espulsione di forza lavoro, dall'altro – e conseguentemente – una nuova organizzazione del lavoro, l'abbandono della politica di pieno impiego e un ritorno a contratti di tipo individuale, la diffusione di contratti determinati e part time.

---

1 La dimensione sociale è rafforzata ancora di più attraverso la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo* dell'Onu nel 1949, che pone la dignità degli individui al centro delle politiche sociali (Danzelot 2008).

2 Churchill ha coniato questa frase nel 1943, durante una trasmissione radiofonica, per descrivere la necessità di una forma di assicurazione sociale per tutti i cittadini del Regno Unito. Questa espressione è stata ripresa dall'economista Beveridge nel suo famoso "Rapporto Beveridge", dove è abbozzata l'idea di un piano di sicurezza sociale nazionale, https://www.storiadellasicurezzasociale.ch/sintesi/1942

Il fulcro della ristrutturazione economica neoliberista è la razionalità di mercato, che è ora estesa a ogni settore; il mercato rappresenta il solo luogo di legittimazione e di generazione di verità in qualsiasi ambito e il ruolo dello Stato è quello di facilitare questo processo (Foucault 2004b). I punti principali del cambiamento sono diversi e connessi tra loro: la competizione totale come centro delle azioni di governo; la *performance* come nuovo paradigma al centro dell'azione degli Stati, fondata su criteri di efficienza e lotta agli sprechi; il *New public management*, una nuova forma di amministrazione pubblica fondata sulla decentralizzazione delle istituzioni e un rafforzamento della partnership tra settore pubblico e privato; politiche fiscali e di *austerity* e contro il *deficit spending* (Colombo 2013).

Nonostante la messa in atto di queste politiche sia dovuta a congiunture storiche precise, la "verità neoliberista" è stata raccontata come un processo oggettivo e inevitabile, facendo sparire dal discorso l'idea di disuguaglianza economica e il modo di produzione alla sua origine, impedendo così di identificare delle responsabilità (*Ibidem*). Nel racconto ufficiale queste trasformazioni sono descritte come in grado di accogliere meglio le «sfide della globalizzazione» (OECD 2005).

La "nuova" vulnerabilità di massa generata dalla ristrutturazione dei processi produttivi richiede quindi anche una parallela ristrutturazione delle politiche sociali, la cui fisionomia, inizia a rappresentare un freno per la crescita.

L'attacco al welfare state rappresenta un punto fondamentale nel cambiamento del paradigma economico, elaborato e teorizzato da diverse correnti sociali già durante il keynesismo, che hanno assunto sempre più potere durante la sua crisi e successivamente.

I neoliberisti pongono la concorrenza come principio di organizzazione del mercato (Commisso 2016). Per lasciare agire mercato e concorrenza bisogna però attuare diversi interventi che forniscano le condizioni, in particolare sociali, del loro funzionamento (*Ibidem*).

Le critiche allo stato sociale sono state effettuate sia riguardo la sostenibilità economica sia da un punto di vista morale: il welfare state non avrebbe provocato solo un aumento continuo della spesa pubblica, ma avrebbe partecipato a una deresponsabilizzazione degli individui[3]. Lo stato sociale

3 Il termine neoliberalismo è elaborato negli anni Trenta come risposta alla crisi negli Stati Uniti e a quella della Repubblica del Weimar. Il termine è coniato a Parigi nel 1938 durante un simposio di vari intellettuali con diverse provenienze intorno alla pubblicazione di un libro di Walter Lippman intitolato *The good society*, per denunciare la minaccia alla libertà del processo di massificazione della società in atto. I punti innovativi sono l'importanza data alla competitività e al mercato

è visto, quindi, come un ostacolo al mercato ed è al centro delle nuove riforme; eppure, questo non viene semplicemente sostituito o eliminato, ma attraversa una ristrutturazione profonda che riguarda ogni suo aspetto e ogni suo organo.

La trasformazione manageriale delle amministrazioni pubbliche caratterizza anche le politiche sociali, attraverso un sempre maggiore inserimento di elementi di mercato, che spostano l'attenzione dalla sicurezza sociale all'efficienza e alla qualità dei servizi e che prevedono un inserimento sempre maggiore del settore privato, considerato più adatto a gestire le protezioni sociali; si passa così dal welfare state al *welfare mix* (Colombo 2013). Oltre a essere considerato più "conveniente" finanziariamente, l'inserimento del privato è ritenuto anche più adatto alle "nuove" e specifiche necessità dei gruppi più fragili, che renderebbero necessarie delle azioni individualizzate. Questo processo ha portato a una decentralizzazione delle politiche e a un ruolo sempre maggiore del Terzo Settore.

Nel trattamento della povertà si passa così dalle politiche di integrazione collettiva a quelle di inserimento, rivolte a deficit specifici (Donzelot 2008).

Povertà e disoccupazione sono trattate in una prospettiva di *targeting* e *profiling*, in cui il caso specifico da esaminare si sostituisce a un trattamento generalizzato della vulnerabilità; è ora analizzato il percorso personale e il comportamento, e la condizione di povertà è in parte considerata il frutto di scelte singole; questo processo è individuabile nell'approccio "multidimensionale" alla povertà, fortemente presente sia nella maggior parte delle analisi scientifiche che nelle politiche messe in campo (Colombo 2013), ma anche e soprattutto nell'enfasi che è posta sui comportamenti dei beneficiari di sussidi e sulla loro gestione degli aiuti, piuttosto che sulle caratteristiche delle politiche sociali.

Questi aspetti sono individuabili nel dibattito sociologico, così come nella rappresentazione mediatica e nelle politiche sociali stesse, e hanno l'effetto (spesso involontario) di inquadrare la povertà in termini manicheistici di volontà o mancanza di volontà, attività o inattività (Soss *et. al.*

---

come unici ordinatori degli scambi economici e l'idea del mercato come qualcosa che non è naturale ma che dev'essere fatto funzionare tramite l'azione dello Stato. Da questo colloquio si sviluppano due linee: quella degli ordoliberali tedeschi e la linea austro-americana (Von Mises e Von Hayek) la cui influenza arriverà alla scuola monetarista di Chicago di Friedman e Stigler e alle teorie del capitale umano di Becker e Schultz. Hayek, in particolare, si concentra molto sulla critica allo stato sociale; è considerato il padre del concetto di "responsabilizzazione individuale" come auto-disciplinamento mirato all'inserimento nella logica di mercato. Sull'argomento cfr. Commisso 2016.

2022). Il termine "esclusione", particolarmente diffuso a partire dagli anni Novanta, mostra proprio questo passaggio, perché nella focalizzazione su un dentro e un fuori ha l'effetto di ridurre la complessità delle dinamiche globali che producono le disuguaglianze sociali (Castel 2003).

Le politiche sociali nel XIX secolo servivano a correggere le disuguaglianze e le problematicità generate dal mercato e a diminuire la conflittualità di classe attraverso il raggiungimento di una pace sociale. Nel neoliberismo il sociale deve spingere verso il libero mercato e massimizzare attivamente l'integrazione nell'economia globale (Donzelot 2008). Alla coppia "scambio-uguaglianza" keynesiana si contrappone sempre di più quella "disuguaglianza-impresa" (Lazzarato 2013, p. 22). La situazione di concorrenza cerca di favorire alcune differenze per perpetuare una insicurezza e una incertezza "mobilitante" (*Ivi*, p. 27) e di mettere in condizione di operare le motivazioni, il desiderio di ricompensa, come pure i timori di sanzione da parte degli individui-impresa; in questo processo i meccanismi di assicurazione non devono ridurre le disuguaglianze ma mantenere una situazione di "uguale disuguaglianza", «un'uguaglianza differenziale tra tutti» (*Ivi*, p. 22). Il sociale nel neoliberismo si è mutato in un campo esplicitamente colonizzato dalla logica economica (Pizzo 2021), che interviene per favorire molteplicità, differenziazione e concorrenza tra le imprese e per incitare ogni individuo a diventare "imprenditore di se stesso" (*Ivi*, p. 30).

Si può parlare così oggi di "cittadinanza morale" (Ciccarelli 2021), al posto di cittadinanza sociale: lavorare e funzionare come un attore "autosufficiente" nel mercato è la prima responsabilità del cittadino, ed è su questo che si basano rispetto e diritti sociali (Mead 1997). Nel neoliberalismo gli attori sociali sono portati ad autodisciplinarsi e ad aderire "liberamente" a standard normativi di comportamento accettabile (Schram *et al.* 2010), cioè conformi alle esigenze di mercato e alle autorità politiche.

A partire dagli anni Novanta, le politiche di assistenza sociale negli Stati Uniti e in Europa, seppur con ritmi e modalità differenti, sembrano essere caratterizzate da tre componenti, intrinsecamente legate tra loro, che si cercherà qui di analizzare brevemente: condizionalità, attivazione e controllo. Questi tre aspetti mostrano la profondità del cambiamento di paradigma nel governo della povertà.

2. *Condizionalità*

Le politiche di assistenza ai poveri, sin dai tempi delle *Poor Laws* in Inghilterra (Castel 2019), sono state caratterizzate da condizionalità, hanno

cioè richiesto, come conseguenza della loro dotazione, delle azioni specifiche e un cambiamento nel comportamento del ricevente. Se queste sono state contenute durante il keynesismo, con la trasformazione neoliberista delle politiche sociali le condizionalità sono state nuovamente ampliate e mirano a disciplinare il comportamento e la moralità dell'individuo (Schram *et al.* 2010).

Il sostegno economico nel neoliberismo è legato a un sistema di condizionalità che prevede un'attivazione da parte del ricevente, per cui la condizionalità si è imposta in ogni tipo di aiuto; ha infatti riguardato e riguarda qualsiasi politica di sostegno economico e di lotta alla povertà, sia a livello internazionale, con l'invio di denaro verso i Paesi in via di sviluppo da parte delle istituzioni internazionali come Banca Mondale e FMI (con un sostegno ancorato al cambiamento delle istituzioni interne e a un'apertura alle politiche di libero mercato) e con le politiche di cooperazione allo sviluppo; sia rispetto ai programmi sociali nazionali. Gli assistiti, rispetto al passato, sono sottoposti nella ricezione dei sussidi a una pressione maggiore affinché modifichino il loro comportamento.

La tendenza verso una più rigida condizionalità dei sussidi può quindi essere identificata come un elemento centrale del cambiamento ed è legata al concetto di attivazione e a una diffusione maggiore di controlli e sanzioni verso gli assistiti.

3. *Attivazione*

Le politiche cosiddette di attivazione sono state promosse in maniera più o meno diretta e vincolante da organizzazioni internazionali come la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, l'OCSE e la Commissione europea.

Per politiche attive si intende un insieme diversificato di interventi di contrasto alla disoccupazione, definiti "aiuti all'occupazione", e consistono nella creazione diretta di posti di lavoro, formazione professionale, sostegno finanziario e consulenza alla nuova imprenditorialità, servizi per l'orientamento e il collocamento lavorativo. Lo strumento dell'attivazione è considerato un modo per ridurre l'approccio "passivo/curativo" alla lotta alla disoccupazione (OCSE 1988).

Il punto di partenza del cambiamento lessicale è che la dipendenza dalle vecchie politiche sociali (che sono qui definite "passive") genererebbe un pesante costo finanziario, che a sua volta limiterebbe altri investimenti pubblici (*Ibidem*). Gli incentivi al lavoro e i classici sistemi di welfare

sono criticati dall'OCSE perché, alla luce dei cambiamenti nel mercato del lavoro, oggi maggiormente competitivo, stimolerebbero la "dipendenza" dal welfare a lungo termine, scoraggiando invece la ricerca di un lavoro (*Ibidem*). Le politiche di attivazione, invece, renderebbero la popolazione più pronta a reagire di fronte ai bisogni attuali del mercato (*Ibidem*); permetterebbero di avere un lavoratore al posto di un assistito.

Le politiche di attivazione si sono concentrate su due aspetti: da un lato quella dell'investimento nel capitale umano, dall'altro quello di misure specificamente workfaristiche.

L'investimento nel capitale umano e il *lifelong learning* sono pensati soprattutto come strumenti per uscire dalla povertà e stimolare la competitività e consistono in una serie di strategie di formazione che coinvolgono più parti, tra cui governi, imprese, Terzo Settore e singoli lavoratori. Questo strumento si inserisce profondamente nel cambio di paradigma nel mondo del lavoro, per cui gli individui devono essere messi nella condizione di trovare un'occupazione durante tutto l'arco della loro vita e alla luce di qualsiasi cambiamento. Il capitale umano diventa il presupposto su cui si basa qualsiasi apprendimento, in un nuovo paradigma tecnocratico e professionalizzante, in cui i saperi vengono mercificati (Galimberti 2020) e le competenze e le *skills* rappresentano una merce e un valore che il soggetto deve incorporare; queste possono essere considerate come dei dispositivi governamentali che portano i lavoratori ad autodisciplinarsi e a seguire le richieste del mercato (Colombo 2013).

La parola *workfare* è stata inserita nel dibattito politico statunitense da Nixon: «What America needs now is not more welfare, but more "workfare» (in Peck 2001, p. 103). Il termine workfare individua nello specifico un gruppo di programmi contro la disoccupazione e l'assenza di partecipazione al mercato del lavoro. Queste politiche vogliono trasformare un non occupato ricevente sussidi dalla pubblica amministrazione in un lavoratore occupato (Colombo 2015). Il principio su cui si fondano queste misure è quello della *less elegibility* (*Ibidem*), ovvero far sì che il lavoro salariato risulti preferibile alla condizione di assistito; e i modi per ottenere questo obiettivo sono diversi e sono stati messi in atto per tipologie e gradi differenti a seconda delle tradizioni welfaristiche dei singoli Paesi.

Solo negli anni Novanta i programmi workfaristici, pur con marcate differenze da nazione a nazione, si sono diffusi in tutto il mondo. Il primo grande cambiamento delle politiche di assistenza si è intravisto in particolare nella riforma del 1996, intrapresa da Clinton e accompagnata dalla famosa formula *end welfare as we know it* (Wacquant 2009). Il *Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA) è una riforma che prevede diver-

se misure, come l'obbligo di lavori sociali dopo due mesi dalla ricezione dell'aiuto, la fine del sussidio dopo due anni, la possibilità ai singoli Stati di negare l'aiuto alle madri con meno di 18 anni e non sposate, tagli nella spesa, possibilità di negare i fondi a consumatori di droga o spacciatori, ecc... (Peck 2001, p. 154).

Questa riforma rappresenta, secondo Wacquant (2009), un passaggio fondamentale nella criminalizzazione della povertà, perché diffonde l'idea che i beneficiari dei sussidi siano "colpevoli fino a prova contraria" e che la loro condotta debba essere strettamente sorvegliata e corretta coercitivamente.

Nel caso europeo, la metamorfosi del Welfare State segue i principi ordoliberisti che fondano l'integrazione europea, per cui la politica economica deve limitarsi a implementare concorrenza e competizione nella forma dell'economia sociale[4] di mercato (Commisso 2016).

A fine marzo 2000, gli allora 15 stati membri dell'Unione Europea varano la Strategia di Lisbona, che insieme alla *European Eemployment Strategy*, serve a costituire un approccio integrato nel processo di coordinamento della politica economica ed occupazionale a livello europeo e nazionale.

La Commissione europea (2007) si esprime così:

> abbiamo bisogno che siano attive più persone, di ogni età, per finanziare la spesa sociale in un contesto di invecchiamento della popolazione. In più, le ingiustizie sociali sotto forma di esclusione sociale e le relative misure compensative presentano enormi costi occulti che raramente appaiono come voci di bilancio pubblico. Di conseguenza, se dimentichiamo la dimensione sociale della Strategia di Lisbona, rischiamo di pagare enormi costi correttivi in seguito e di mettere in pericolo la sostenibilità finanziaria dei nostri paesi.

4 Il termine *Economia Sociale di mercato* è usato per la prima volta da Armack nel 1947, per definire il legame tra la libera iniziativa, basata sull'economia della concorrenza, con un progresso sociale assicurato dalle prestazioni dello stesso mercato competitivo. L'economia sociale di mercato, che si ispira alle teorie ordoliberiste, è considerata un'alternativa alle forme più violente del neoliberismo e si fonda in particolare sull'idea dell'impresa come modo di agire e quindi dell'imprenditore come soggetto responsabile per il bene pubblico; la società civile riveste un ruolo fondamentale perché viene intesa come strumento di compensazione per i problemi di ordine sociale generati dal neoliberismo, perché rende i soggetti responsabili verso la società e verso loro stessi. Sull'argomento cfr. Commisso 2016.

Sulla base di questi obiettivi è stata intrapresa una strategia integrata di flessicurezza[5], mirata in particolare ad aumentare l'occupazione e ad ammodernare il modello sociale europeo attraverso politiche che agiscono su due aspetti: la flessibilità dei mercati del lavoro e dell'organizzazione del lavoro e la sicurezza, intesa come sicurezza dell'occupazione e sicurezza sociale. Le legislazioni rigide sull'occupazione sono sostituite dall'esplosione di contratti part time e a tempo determinato, generando un paradosso per cui la precarietà viene curata attraverso maggiore precarietà (Colombo 2013).

In questo quadro generale si inseriscono le politiche attive del mercato del lavoro (PAML), ideate con l'obiettivo di un aumento dell'occupazione e del PIL e al contempo una riduzione della disoccupazione e della dipendenza dalle prestazioni sociali. Queste politiche sono descritte come l'unica misura per evitare una disoccupazione prolungata, che avrebbe evidenti costi per l'economia e porterebbe a un deterioramento del capitale umano dei lavoratori (CE 2017).

Il paradigma dell'attivazione diventa quindi una delle principali strategie su cui si fonda la flessicurezza in Europa e assume forme diverse a seconda dei differenti sistemi di welfare nazionali. In particolare, suddividendo in due parti, vengono individuate le politiche di workfare e quelle del *Social investment*, che ricalcano l'approccio dell'economia sociale di mercato della UE (Cavalca 2021), diffusosi maggiormente nell'ultimo decennio. Questo modello si concentra prevalentemente sulla formazione della forza lavoro e sul concetto di *empowerment*[6] dell'individuo (*Ibidem*).

---

5 Il termine flexicurity è stato coniato in Olanda, a metà anni Novanta dal sociologo danese H. Adriaansen ed è stato associato alla necessità di rafforzare la posizione dei lavoratori temporanei senza compromettere la flessibilità. Questa nozione è stata poi largamente usata nel corso degli anni Novanta in Danimarca per numerose riforme nel mercato del lavoro ed è comparsa a livello dell'Unione Europea nel 1997, con la *Green Paper Partnership for a new Organization of Work* della Commissione, che dichiarava che la questione chiave per lavoratori, management, partners sociali e politici fosse trovare il giusto equilibro tra flessibilità e sicurezza. In questa prospettiva, flessibilità e sicurezza potrebbero "rafforzarsi reciprocamente". L'idea è infatti che queste due parti si supportino vicendevolmente: solo attraverso un alto livello di sicurezza che protegge l'occupazione (e non il lavoro), le sfide di un'economia globalizzata potrebbero essere effettivamente affrontate attraverso un'ulteriore flessibilità (quindi efficienza).

6 Concetto definito dall'OCSE come «the capacity of women and men to participate in, contribute to and benefit from growth processes in ways that recognise the value of their contributions, respect their dignity and make it possible to negotiate a fairer distribution of the benefits of growth»; al link: https://www.oecd.org/

4. *Controllo*

Il rafforzamento dei controlli sugli assistiti si inserisce in un cambio generale complessivo, in cui il controllo è diventato il principale strumento di governo della popolazione (Deleuze 2018).

Già a partire dalla metà degli anni Settanta, con la stabilizzazione di una disoccupazione di massa, si è sviluppata la tendenza ad aumentare la pressione per maggiori controlli nella gestione ed erogazione delle politiche sociali (Dubois 2007), tendenza generale e osservabile un po' dappertutto in Europa, America del Nord e Australia (Dubois 2021) e legata alla nuova ristrutturazione del welfare.

Il controllo degli assistiti ha assunto un ruolo politico – non costituendo più quindi una semplice verifica burocratica (*Ibidem*) – a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, in concomitanza con la diffusione di politiche di attivazione e segnando un punto di passaggio: se la sorveglianza degli assistiti si iscrive nella stessa definizione dello stato sociale sin dalla sua nascita, i beneficiari di aiuti sociali non erano mai stati così severamente sorvegliati, né erano mai stati tanto sanzionati per i loro illegalismi o i loro errori (*Ibidem*).

Le misure di verifica, sanzione e controllo riguardano in modo particolare i sussidi per i soggetti più vulnerabili, legandosi bene con le politiche di attivazione. Si pensi al caso della Gran Bretagna, il paese che ha più subìto un rimodellamento delle politiche di welfare in chiave workfaristica. A partire dal 1996, con l'introduzione del *Jobseeker's Allowance* (Wright 2018), è avvenuta un'importante estensione dei controlli degli assistiti, tra cui l'estensione del potere in mano ai consulenti, che usufruiscono di forte discrezionalità nelle richieste da fare agli assistiti o l'obbligo di registrare le attività di ricerca di lavoro nei *Jobsearch Diaries* (*Ibidem*). Nel corso degli anni sono continuate ad aumentare le richieste agli assistiti e sono stati istituiti sempre più sistemi di sorveglianza, come l'*Universal Jobmatch*, sostituito nel 2018 da *Findajob*[7]. Sono inoltre aumentate le sanzioni amministrative disciplinari e sono state ideate nuove forme di sanzione civile (che si affiancano al severo sistema esistente di perseguimento penale delle frodi previdenziali; *Ibidem*).

---

social/gender-development/womenseconomicempowerment.htm#:~:text=Economic%20empowerment%20is%20the%20capacity,of%20the%20benefits%20of%20growth.

7 L'impatto di queste misure nella vita delle persone è descritto nella sua drammaticità nel film *Daniel Blake*, diretto da Ken Loach nel 2016.

Anche in Paesi con tradizioni welfaristiche maggiormente demercificate (Esping- Andersen 1990) il forte investimento nelle politiche di formazione e di assunzione sembrerebbe restare legato a sistemi di controllo e sanzione verso i beneficiari dei sussidi, rafforzando l'idea che le politiche di attivazione siano, o finiscano per essere nei fatti, se non nei principi, una spinta al "lavoro a ogni costo" (Cavalca 2021).

Pure nel contesto italiano, nonostante la sua traiettoria abbastanza atipica, il Reddito di cittadinanza è legato, nella sua ideazione, a un articolato meccanismo di condizionalità, sanzioni e controlli svolti con il coinvolgimento, tra gli altri, del Ministero della Giustizia, dell'INPS e dell'Agenzia delle Entrate e dei comuni di residenza. Queste misure sono state rafforzate dall'attuale governo Draghi nella Legge di Bilancio 2022[8].

5. *Conclusioni*

Nel presente testo si è cercato di delineare, seppur in maniera estremamente parziale e incompleta, attraverso la numerosa letteratura esistente, i cambiamenti di paradigma nelle politiche sociali e nel governo della povertà in Europa occidentale. Questi riflettono il punto di partenza espresso da Castel (2003), e cioè come l'analisi del Welfare state, e quindi delle politiche di trattamento della povertà, non possa essere separato da un'analisi più ampia e complessa e relativa ai processi globali che la generano. Concentrarsi sulla singola condizione di vulnerabilità, porta con sé il rischio di considerare il povero come un soggetto a parte, "fuori", e di operare su di esso come tale; partecipa inoltre a una sua responsabilizzazione, normalizzando sempre più un trattamento disciplinante e coercitivo.

Riferimenti bibliografici

Castel R., 2019, *Le metamorfosi della questione sociale*. *Una cronaca del salariato*, Milano, Mimesis Edizioni (ed. or. 1995).

Id., 2003, *Le insidie dell'esclusione*, in «Assistenza Sociale», n. 3-4, pp. 193-207.

Cavalca G., 2021, *Il lavoro attivato. Il significato dell'occupazione nelle nuove politiche del lavoro*, in «Cartografie sociali, rivista di sociologia e scienze umane», n. 12, pp. 195-213.

8 Per approfondire, https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/12/31/21G00256/sg, in particolare Titolo IV, Capo I, "Riordino della disciplina del reddito di cittadinanza".

Ciccarelli R., 2021, *Workfare. Cartografia delle idee sulla trasformazione delle politiche attive del lavoro nello stato sociale neoliberale*, in «Cartografie sociali, rivista di sociologia e scienze umane», n. 12, pp. 67-87.
Colombo D., 2013, *Neoliberismo e Stato sociale*, Roma, Aracne Editore.
Id., 2015, *Workfare: obbligo al lavoro e individualizzazione del rischio, in Governare la paura,* in «Journal of interdisciplinary studies», n. 1, pp. 1-28.
Commissione delle comunità europee, 2007, *Towards common principles of flexsecurity: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza, Bruxelles*, al link: https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0359&from=NL
Commissione europea, 2017, *Scheda tematica per il semestre europeo, politiche attive del mercato del lavoro, Bruxelles*, al link: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_it.pdf, Bruxelles
Commisso G., 2016, *La genealogia della governance. Dal liberalismo all'economia sociale di mercato*, Trieste, Asterios editore.
Deleuze G., 2018, *Les sociétés de contrôl*e, in «EcoRev'», n. 46, pp. 5-12 (ed. or. 1990).
Donzelot J., 2008, *Il neoliberismo sociale*, in «Territorio», n. 46, pp. 89-92.
Dubois V., 2007, *État social actif et controle des chômeurs: un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales*, in «Politique européenne», vol. 21 n.1, pp. 73-95.
Id., 2021, *Controler les asistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Éditions Raisons d'agir, Paris.
Esping-Andersen G., 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge.
European Commission, 2013, *Flexicurity in Europe, Final Report*, European Union, al link: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=102
European Commission, 2013, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*; al link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52013DC0083
Ewald F.,1996, *L'État Providence*, Editions Grasset & Fasquelle, Paris.
Foucault M., 2004a, *Naissance de la biopolitique: Cours au collège de France (1978-1979)*, Seuil, Paris (ed. or. 1979).
Id., 2004b, *Sécurité, Territoire, Population*, *Sécurité, Territoire, Cours au collège de France 1978-1979*, Seuil, Paris (ed. or.1979).
Id., 2014, *Sorvegliare e punire, nascita della prigione*, Einaudi, Torino (ed. or. 1975)
Galimberti A., 2020, *Lavoro e competenze, una relazione in divenire. Il ruolo della formazione tra istanze di equità, merito e richieste di mercato*, In Mingione E. (a cura di), *Lavoro la grande trasformazione: l'impatto sociale del cambiamento del lavoro tra evoluzioni storiche e prospettive globali*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.
Lazzarato M., 2013, Il *governo delle disuguaglianze, critica all'insicurezza neoliberista*, ombre corte Edizioni, Verona.

Mead M. L., 1997, *The new paternalism, supervisory aproaches to poverty*, *Brookings* Institution Press, Washington.
OECD,1999, *The Local Dimension of Welfare-to-Work: An International Survey*, OECD Publishing, Paris.
OECD, 2005, *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, Paris.
Peck J., 2001, *Workfare states*, The guilford Press, London-New York.
Piven F. F., Cloward R., 1971, *Regulating the poor, the functions of public welfare*, Pantheon Books, New York.
Pizzo C., 2021, *Metamorfosi del sociale come campo economico*, in «Cartografie sociali, rivista di sociologia e scienze umane», n. 12, pp. 235-245.
Schram S., Soss J., Houser L., Fording R., 2010, *The third level of US welfare reform: governmentality under neoliberal paternalism*, in «Citizenship Studies», n. 14, pp. 739-754.
Soss J., Fording R. C., Schram S., 2022, *Disciplinare i poveri, paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*, Mimesis Edizioni, Milano-Udine (ed. or. 2011).
Simmel G., 2001, *Il povero*, Armando editore, Roma (ed.or.1918)
Supiot A., 2013, *Grandeur et misère de l'État social,* Librairie Arthème Fayard et Collège de France, Paris.
Wacquant L., 2009, *Punishing the poor*, Duke University Press, Durham.
Id., 2010, *Crafting the Neoliberal State: Workfare, Prisonfare, and Social Insecurity*, in «Sociological Forum», vol. 25, n. 2, pp. 197-220.
Wright Sharon, 2018, *A hand up or a slap down? Criminalising benefit claimants in Britain via strategies of surveillance, sanctions and deterrence*, in «Critical Social Policy», vol. 38 n. 2, pp. 323-344.