CARTOGRAFIE SOCIALI
Rivista di sociologia e scienze umane
Anno IX, n. 18, 2024

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), Michelangelo Pascali (Università degli Studi Federico II – Napoli), 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), Luigi Sica (Università degli Studi Suor Orsola Benincasa – Napoli), 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

CONDIZIONALITÀ NELLE POLITICHE DI REDDITO MINIMO

Prospettive critiche a confronto

A cura di
Maristella Cacciapaglia, Federica Graziano

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, Piazza Don Enrico Mapelli, 75
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
FACOLTÀ DI
SCIENZE
DELLA FORMAZIONE

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

Isbn (Print): 9791222320823
Isbn (Online): 9791222320816
Issn: 2499-7641

This is an open access journal distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC BY-4.0).

© 2024 – MIM EDIZIONI SRL
Piazza Don Enrico Mapelli, 75
20099 Sesto San Giovanni (MI)
Phone: +39 02 24861657 / 21100089

Registrazione Tribunale di Napoli n. 37 del 5 luglio 2012

INDICE

Editoriale: esistenze condizionate e resistenze
Una riflessione collettiva sui dispositivi di governo della povertà
di Maristella Cacciapaglia e Federica Graziano 9

MAPPE

Conditionality as a principle and policy instrument: assumptions, discourses, and processes of legitimation
di Sandro Busso 19

Tra standardizzazione e discrezione
Le pratiche giuridiche degli ispettori delle frodi sociali nell'era della condizionalità
di Vincent Dubois 45

ROTTE

La condizionalità al lavoro remunerato
Voce ai beneficiari del Reddito di Cittadinanza
di Maristella Cacciapaglia 67

Essere meritevoli?
Le tattiche e le strategie dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza per fronteggiare la condizionalità
di Eugenio Graziano 89

Volontariato involontario
Il lavoro di utilità sociale nei sistemi di workfare
di Alberto De Nicola 107

RILIEVI

Tra reddito e misura
Sofferenza sociale e miseria di posizione nella disposizione del giovane assistito
di Federica Graziano 125

Using reddito di cittadinanza as basic income during the pandemic
The pragmatic approach of young highly-skilled, underemployed welfare recipients
di Costanza Guazzo 139

Il buono, il brutto, il cattivo assistente sociale
Condizionalità e discrezionalità delle misure di contrasto alla povertà
di Valeria Quarto e Armida Salvati 153

L'*ingreso mìnimo vital* in Spagna
Una misura urgente contro la povertà durante la pandemia di Covid-19
di Alesandra Puyuelo Estrada e Alessandro Gentile 165

WUNDERKAMMER

Governare i lavoratori poveri in Francia e in Italia
Una prospettiva comparata sul Workfare
di Roberto Ciccarelli 175

Verso un reddito di base incondizionato e universale
Tutto il mondo ne parla
di Sandro Gobetti 187

Neoliberalismo e condizionalità
Una riflessione sulle trasformazioni delle politiche sociali
di Vincent Dubois 197

TRAVELOGUES

Per una nuova cittadinanza sociale, "senza condizione"
di Giuseppe Allegri 205

Povertà, reddito minimo e politiche (dis)egualitarie locali
di Sarah Otera 215

Maristella Cacciapaglia, Federica Graziano

EDITORIALE: ESISTENZE CONDIZIONATE E RESISTENZE
Una riflessione collettiva sui dispositivi di governo della povertà

Il Reddito di Cittadinanza si è rivelato il programma più estensivo contro la povertà che sia stato mai adottato in Italia (Graziano, Nesti 2024), suscitando un'enorme reazione nel campo politico e mediatico. Il suo significato simbolico è stato evidente sin da subito, osservabile anche alla luce delle carenze e dei ritardi delle politiche di sostegno al reddito italiane, in molti casi forzatamente colmati dalle famiglie[1]. Quando abbiamo pensato a questo Numero di Cartografie Sociali, il governo Meloni aveva da pochi mesi abolito la misura. L'epoca dei "furbetti" e degli "sdraiati sul divano" sembrava essersi finalmente conclusa. I "difensori morali del lavoro" potevano tirare un sospiro di sollievo: nessuno, in questo paese, sarebbe più stato pagato per non fare nulla, o al massimo per lavorare "in nero".

In tempi ostili come quelli attuali, abbiamo dunque deciso di delineare questo contributo, con la speranza che esso possa rappresentare uno strumento di riflessione sulle cartografie del potere e delle resistenze sociali, tracciate e continuamente tracciabili. Abbiamo deciso di farlo includendo anche le voci di chi, quel potere, lo subisce e di chi, quella resistenza, la esercita tutti i giorni. Intenzionalmente, ci siamo allontanate da un dibattito spesso privo della prospettiva dei beneficiari e dei loro vissuti. Al contrario, ci siamo avvicinate alla ricerca qualitativa che mira a far emergere gli orientamenti degli intervistati nella prospettiva del cambiamento e del riscatto dalla miseria. Questo approccio è stato istituzionalizzato in Italia da Franco Ferrarotti e qui vogliamo onorarne la memoria.

Il dibattito che ha riguardato il Reddito di Cittadinanza italiano non ha neppure portato alla luce la sua appartenenza – la stessa del Reddito di Inclusione o degli altri schemi di minimo promossi nel tempo a livello regionale – al percorso di trasformazione che riguarda, ormai da tempo, il Welfare State[2]:

1 Per i dovuti approfondimenti si rimanda a Saraceno, Benassi, Morlicchio (2022).

2 Senza addentrarci in un dibattito molto più ampio e complesso, in questa sede ci si propone di individuare alcuni snodi critici, utili per comprendere il cambiamento generale che ha riguardato, seppur in forme molto diverse, i vari paesi e i loro

a partire dagli anni Settanta, il modello keynesiano, con le sue politiche passive, è stato messo alla gogna da più parti. Al contempo, i temi interconnessi della lotta alla dipendenza dal welfare e dell'attivazione obbligatoria (Molander, Torsvik 2015) hanno acquisito una crescente popolarità.

Le stesse denigrazioni ed esaltazioni hanno assunto ulteriore forma durante gli anni Novanta, attraverso nuove rilevanti riforme, come il *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* negli Stati Uniti. Questo intervento ha posto fine al «*welfare as we know it*»[3] proprio come aveva annunciato Bill Clinton al momento della sua istituzione. Jamie Peck (2001) descrive magistralmente questo "nuovo welfare" come segue: laddove il welfare è sinonimo di diritto universale alla protezione sociale e cambia da esigenza a esigenza, il *workfare* è sinonimo di coercizione e selettività e si basa sulle esigenze del mercato. Laddove il welfare implica un sostegno passivo al reddito, il *workfare* implica un'inclusione "attiva" nel mercato del lavoro. Nel modello del *workfare,* inoltre, rientrare al più presto nel mercato del lavoro è ritenuto centrale poiché, come sostiene lo stesso Peck (2001, p. 6), «*workfare is not about creating jobs for people that don't have them; it is about creating workers for jobs that nobody wants*»[4]. In questo nuovo sistema, la cittadinanza sociale del secolo scorso – quella delineata da Marshall – perde il suo significato per farsi cittadinanza economica, condizionata alla partecipazione degli individui nel mercato del lavoro (Paz-Fuchs 2008).

Come osservano numerosi esponenti delle scienze sociali (Peck, Theodore 2000; Milborune 2010; Brodkin, Larsen 2013; Capello 2017), è proprio nel periodo storico di maggiore difficoltà per l'occupazione che al lavoro formale e retribuito viene conferita una posizione predominante nella lotta alla povertà. Questo aspetto risulta particolarmente controverso in un'epoca in cui il lavoro è sempre più precarizzato e "ri-mercificato" (Gallino 2007), oltre che insufficiente, in molti casi, a garantire una fuoriuscita dalla povertà (Saraceno 2015). Il nuovo sistema di welfare viene, anzi, accusato di non puntare più a garantire la sicurezza sociale universale, ma di supportare lo sviluppo economico liberale, dove lo spazio per la sicurezza sociale è esso stesso marginale.

In questo contesto, la retorica gioca un ruolo cruciale nel legittimare i cambiamenti introdotti, rendendoli addirittura necessari, affermando con

---

dispositivi di governo della povertà, e a contestualizzare i contributi presentati nella presente *special issue.*

3 "Il welfare così come lo conosciamo", traduzione propria.

4 "Il workfare non coincide con la creazione di lavori per coloro che non ne hanno, ma con la creazione di lavoratori per lavori che nessuno vuole", traduzione propria.

certezza che tutti gli individui hanno una e più possibilità nel mercato del lavoro. Prendendo in prestito il concetto di "razionalità politica" da Michel Foucault (1982), Danneris e Nielsen (2018) fanno notare come la retorica sul lavoro "pronto e disponibile" – anche per quanti si trovano in una condizione di povertà – sia una narrazione che plasma, rilevantemente, categorie e politiche pubbliche. Determinati processi di stereotipizzazione dei più poveri e di esaltazione delle opportunità del mercato del lavoro costruiscono un campo discorsivo tale per cui alcuni modi di esercitare il potere politico diventano "razionali". Nel frattempo, la condizionalità legata al lavoro, ormai tipica di molte politiche sociali, permette di esercitare questo potere irrazionale.

Il concetto di "condizionalità" – che permea, in forme diverse, tutti i contributi di questa *special issue* – è introdotto e approfondito da Sandro Busso, che apre il nostro numero, nonché la sezione "Mappe" della rivista. Lo studioso torinese compie un'importante ricostruzione storica del concetto, individuando nella seconda metà degli anni Ottanta, in particolare nel Consenso di Washington, un punto di rottura significativo: il passaggio della condizionalità da "strumento" a "principio" delle politiche pubbliche. Successivamente, sulla base di un lavoro empirico che ha coinvolto diversi assistenti sociali, operatori del Centro per l'Impiego e beneficiari del Reddito di Cittadinanza, lo studioso esamina la forma "concreta" che il concetto assume nella quotidianità della sua applicazione. In particolare, Busso osserva come tale principio venga naturalizzato e legittimato nella sua dimensione pratica dai vari attori sociali, anche di fronte alle difficoltà e alle contraddizioni che emergono durante la sua implementazione.

A proseguire i lavori è Vincent Dubois, che affronta un tema centrale del cambiamento delle politiche sociali contemporanee: il controllo degli illegalismi di chi beneficia delle prestazioni sociali. Questo tema, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, ha assunto un ruolo crescente nel discorso pubblico, in Francia come altrove (Dubois 2021). Queste politiche, come afferma lo stesso studioso, riguardano soprattutto i beneficiari degli aiuti condizionati, poiché a questi ultimi viene ricordato che sono tenuti obbligatoriamente a rispettare delle norme di comportamento per continuare a ricevere le prestazioni sociali. Nello specifico contributo – frutto di un importante lavoro di campo, che è durato diversi anni – lo studioso francese analizza i cambiamenti avvenuti nei sistemi di controllo, esaminando le loro implicazioni sul lavoro degli ispettori incaricati di rilevare "le frodi sociali". Paradossalmente, se si considerano i progressi nell'automazione e standardizzazione delle procedure, ciò che emerge è come la discrezionalità non svanisca dalle pratiche delle burocrazie di stra-

da (Lipsky 1980), ma piuttosto contribuisca all'efficacia dei controlli e a un governo sempre più rigoroso dei poveri.

Il tema delle condizionalità viene altrettanto affrontato da Maristella Cacciapaglia, che apre la sezione "Rotte". Le linee della sua ricerca coincidono in particolare con quelle della condizionalità legata al lavoro – remunerato come precisa l'autrice – e relativa al Reddito di Cittadinanza italiano. In questo articolo, centrato sulle esperienze delle persone beneficiarie, le testimonianze raccolte riflettono più ampiamente sul significato attribuito oggi a un lavoro sempre più precarizzato, e lo fanno in un contesto di particolare vulnerabilità come quello di Taranto. Ad emergere è una domanda sociale importante, che non può essere ancora ignorata nelle lotte per un'esistenza dignitosa.

Si è osservato come, già nella definizione dei numerosi criteri di accesso alle misure, viene esercitato un controllo sul comportamento dei poveri, determinando al tempo stesso il loro diritto a ricevere assistenza. Questi criteri, insieme alle condizionalità, contribuiscono a costruire specifiche categorie di merito. Attraverso un lavoro di campo svolto tra i beneficiari del Reddito di Cittadinanza nel territorio torinese, Eugenio Graziano analizza le loro azioni e reazioni. Egli evidenzia come, mediante pratiche quotidiane, tattiche e strategie, i beneficiari rispondano e resistano alle categorizzazioni tassonomiche che li distinguono in meritevoli e immeritevoli.

All'interno dei cambiamenti del welfare incentrati sull'attivazione e sulla condizionalità, prende sempre più spazio un altro concetto: quello della "restituzione alla comunità", affrontato da Alberto de Nicola. Lo studioso approfondisce il tema delle attività di utilità sociale obbligatorie, una configurazione specifica delle condizionalità all'interno degli schemi di reddito minimo. L'autore inserisce il tema in un contesto più ampio, legato all'integrazione delle pratiche di volontariato nel lavoro sociale, un processo che porta a una ridefinizione problematica del confine tra "attività" e "lavoro". De Nicola sottolinea come, nel caso del *workfare volunteering*, tale aspetto sia aggravato dalla natura obbligatoria dell'attività. Il concetto di "restituzione alla comunità" riveste un ruolo centrale nella giustificazione delle attività richieste, configurando l'assistito come debitore nei confronti della società e lo Stato come mediatore del rapporto. Se nel caso del Regno Unito, analizzato dallo studioso, l'introduzione di tali politiche ha suscitato numerose critiche e reazioni, De Nicola osserva come, in Italia, ancora una volta nel contesto del Reddito di Cittadinanza, l'implementazione dei Progetti Utili alla Collettività (PUC) non abbia suscitato reazioni politiche.

Nonostante una pluralità di scenari, che è legata a sociogenesi specifiche e diverse tra i paesi, ci sono dei punti in comune e inerenti al cambiamento

più generale: la responsabilizzazione del beneficiario; la costante attenzione al suo comportamento e ai suoi illegalismi; la conseguente, importante, sofferenza sociale (Bourdieu 2015) che sembra accomunare gli "assistiti". Questo tema viene affrontato da Federica Graziano, che apre la sezione "Rilievi" della rivista con un contributo che approfondisce il tema della violenza simbolica esercitata sui giovani percettori di reddito di cittadinanza. Dall'analisi di alcune interviste svolte tra navigator, assistenti sociali e giovani beneficiari emergono forme diverse di sofferenza sociale, legate alle asimmetrie di potere nel campo in cui si attivano. Queste sofferenze mettono inoltre in evidenza gli effetti di politiche sociali fondate sulla responsabilizzazione dei beneficiari.

Lontano da facili narrazioni, il Reddito di Cittadinanza ha rappresentato una forma importante di supporto per i giovani in Italia. Coinvolgendone diversi del territorio torinese, nella sua ricerca Costanza Guazzo evidenzia come la misura si è intrecciata con le loro «difficoltà di esistere» quotidiane (Bourdieu 2015, p. 37). Le esperienze raccolte suggeriscono una visione del supporto economico come un diritto, oltre che una necessità, rispetto alle situazioni di precarietà e fragilità di una delle categorie più svantaggiate in Italia.

Le rappresentazioni definiscono, anche agli occhi degli assistenti sociali, il povero "buono", quello "brutto" e infine quello "cattivo", così come osservato da Busso, Meo e Morlicchio (2018). Nella prospettiva di Valeria Quarto e Armida Salvati, queste tre categorie possono essere "ribaltate" e utilizzate per rappresentare l'operato degli assistenti sociali. Sulla base di una ricerca etnografica svolta in un comune del Sud Italia, le studiose osservano come il "buono", il "brutto" e il "cattivo" assistente sociale emergano e si differenzino per il modo distintivo in cui applicano condizionalità e discrezionalità durante la loro relazione con i beneficiari.

Dal Nord al Sud, la riflessione collettiva qui presentata si sposta all'estero, in Spagna più precisamente. Alesandra Puyuelo Estrada e Alessandro Gentile offrono un'analisi del dibattito parlamentare che ha portato all'introduzione della *Renta Minima Vital* in Spagna. Gli studiosi sottolineano in particolare come la pandemia da Covid-19 abbia accelerato i processi propulsori della misura, ponendo fine all'"eccezionalità" del caso spagnolo rispetto alle politiche di reddito di minimo in Europa. Fino ad allora, non vi era stata alcuna misura contro la povertà promossa a livello nazionale.

Anche le riflessioni di Roberto Ciccarelli offrono una prospettiva internazionale. Il contributo dello studioso apre la nostra sezione *Wunderkammer*, la "camera delle meraviglie" che offre a lettori e lettrici prospettive

originali e "altre" sul mondo. L'autore, effettuando una comparazione tra l'implementazione del *Revenu de solidarité active* in Francia e il Reddito di Cittadinanza in Italia, osserva il diverso modo in cui i due modelli, di *workfare* secondo lui*,* rispondano alle necessità economiche e produttive della governance del mercato del lavoro e dell'inclusione sociale.

Le riflessioni di Sandro Gobetti, sviluppate a partire dal seminario tenutosi a Napoli proprio in occasione della presente *special issue*, accompagnano chi legge in un altro viaggio per il mondo. Le destinazioni coincidono con le numerose sperimentazioni del Reddito di Base universale e incondizionato, che testimoniano come esso sia tutt'altro che un'utopia, quantomeno al di fuori dell'Italia.

Successivamente, la trascrizione di un altro intervento dello stesso seminario – quello di Vincent Dubois – riprende in questo numero l'importante possibilità che il "vero" Reddito di Cittadinanza, universale e incondizionato, potrebbe disvelare: configurarsi come una nuova forma di cittadinanza sociale, pur differente rispetto a quella originariamente concettualizzata da Marshall.

Questo tema è ripreso finanche nel contributo di Giuseppe Allegri, che recensisce il nuovo volume *Contro le condizionalità: riaffermare la cittadinanza dei diritti*, scritto, tra gli altri, da alcuni degli stessi autori presenti in questo numero. Nel suo intervento, Allegri contrappone al trattamento disciplinare e paternalista attuale, che riduce i poveri a "buoni a nulla, colpevoli di tutto" l'urgenza di elaborare una cittadinanza sociale "senza condizione".

Sarah Otera chiude il nostro numero con la sua recensione de *Il reddito minimo in azione*, opera a più mani e curata da Cristiano Gori, fondamentale per una comprensione diversa e completa dell'esperienza del Reddito di Cittadinanza italiano.

Con gratitudine verso tutte e tutti coloro che hanno contribuito alla realizzazione di questo numero di Cartografie sociali, desideriamo dedicarlo a tutti i "Daniel Blake" di Ken Loach o, come direbbe Robert Castel (2019), ai "surnumerari" del nostro tempo.

Riferimenti bibliografici

Brodkin E. Z., Larsen F., 2013, *Changing Boundaries: The Policies of Workfare in the U.S. and Europe*, in «Poverty & Public Policy», vol. 5, n. 1, pp. 37-47.

Bourdieu P., 2015, *La miseria del mondo*, Milano-Udine, Mimesis (ed. or. 1993).

Busso S., Meo A., Morlicchio E., 2018, *Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di 'regolazione dei poveri' nelle misure di sostegno al reddito*, in «Sinappsi», VIII, n. 3, pp. 69-83.

Capello C., 2017, *Rituali neoliberali. Uno sguardo antropologico sui servizi per la ricerca attiva del lavoro*, in «Etnografia e ricerca qualitativa», vol. 2, 2017.

Castel R., 2019, *Le metamorfosi della questione sociale: una cronaca del salariato*, Milano-Udine, Mimesis.

Danneris S., Herup Nielsen M., 2018, *Bringing the client back in: A comparison between political rationality and the experiences of the unemployed*, in «Social Policy & Administration», vol. 52, n. 7, pp. 1441-1454.

Dubois V., 2021, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre,* Paris, Raisons d'agir.

Foucault M., 1982, *The subject and power*, in «Critical Inquiry», vol. 8, n.4, pp. 777-795.

Gallino L., 2007, *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Roma-Bari, Laterza.

Lipsky M., 1980, *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation.

Milbourne P., 2010, *The Geographies of Poverty and Welfare*, in «Geography Compass», vol. 4, n. 2.

Molander A., Torsvik G., 2015, *Getting people into work: what (if anything) can justify mandatory activation of welfare recipients?,* in «Journal of Applied Philosophy», vol. *32*, n.4, pp. 373-392.

Nesti G., Graziano P., 2024, *The impact of policy legacies on the implementation of Citizen Income in Italy: A policy feedback perspective*, in «Review of Policy Research» [in corso di stampa].

Paz-Fuchs A., 2008, Welfare to Work: *Conditional Rights in Social Policy*, Oxford, Oxford University Press.

Peck J., 2001, *Workfare States*, New York, Guilford.

Peck J., Theodore N., 2000, *Work first: Workfare and the regulation of contingent labour markets*, in «Cambridge Journal of Economics», vol. 24, pp. 119-138.

Saraceno C., 2015. *Il lavoro non basta: la povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli Editore.

Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E., 2022, *La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche*, Bologna, Il Mulino.

MAPPE

Sandro Busso*

CONDITIONALITY AS A PRINCIPLE AND POLICY INSTRUMENT: ASSUMPTIONS, DISCOURSES, AND PROCESSES OF LEGITIMATION

Abstract:

Conditionality, namely the principle according to which the fulfilment of a need through any form of public intervention is dependent on adopting certain behaviours, has become a widely accepted and almost taken-for-granted feature in many welfare schemes. This is particularly relevant in income support programs. However, conditionality is not merely a "tool" within policy design. Since the mid-1980s, it has evolved into a guiding principle for public action. Building on this significant rise, the article examines the various rhetorical frameworks and narratives – often shared between social workers and income support recipients – that are employed to justify conditionality in its implementation. By analyzing these narratives through the distinction between arguments based on principles of justice and those centered on effectiveness, the study reveals not only the diversity of legitimizing discourses but also how they can be reframed to support critical perspectives. Such critiques, however, generally address the specific forms that conditionality takes in practice, without questioning the principle itself.

Keywords:

Conditionality; income support; welfare legitimacy; argumentative turn.

* This article is the result of part of the research activities carried out by the author within the PRIN 2017 – CoPInG project "Contrasting Poverty through Inclusive Governance. A study on the local implementation of the national minimum income scheme in Northern Italy." – Prot. 2017KFNH4L, funded by the Ministry of Education, University and Research.

1. *Introduction*

Conditionality has become a widely accepted and almost taken for granted feature of many different welfare schemes and especially of income support policies in Europe. Notwithstanding a growing attention and mobilisation for "unconditional" forms of intervention (above all the Universal Basic Income), and the emergence of perspectives calling for an overcoming of this model in other areas of the world (cfr. De Sena 2018), the continental scenario sees the almost univocal presence of conditions regulating access to and use of minimum income, so much to become, in fact, a constitutive feature (Bolzoni, Granaglia 2021).

Given this scenario, reflecting on the discourses and legitimation processes that support the diffusion of conditionality in policy design and that underlie its application appears an extremely relevant task. Regardless of any consideration on its effects or desirability[1], this type of analysis allows us not only to understand the "secret of its success", but also the concrete forms it takes in the processes of implementations of interventions at the level of territorial services. And it is precisely on this level that the analysis proposed in this article focuses, with the aim of empirically observing the discourses and justifications that service providers and beneficiaries construct to legitimise, or criticise, the conditionality envisaged and implemented in the case of the Italian Citizenship Income (*Reddito di Cittadinanza*). The perspective adopted, however, rests on the idea that it is not possible to isolate this level of analysis from the macro one in which paradigms and political principles are shaped. The extensive literature on the relationship between "ideas and policy" (Campbell 2002), in fact, has for over thirty years now highlighted the connection that exists between worldviews that orient public action and daily implementation practices, via policy making processes and definitions of instruments. From this perspective, an understanding of the discourses of practitioners and welfare recipients cannot be separated from an analysis of how conditionality has established itself since the 1980s as a true regulatory principle guiding public action.

Therefore, the analysis of the genesis and nature of the principle is closely intertwined with that of its application, particularly when the discursive space in which they are embedded is placed at the centre of research perspective. In their reflection on the need for an "argumenta-

1 For an extended analysis of these aspects, see Busso et al. 2024.

tive turn" in public policy analysis, Fischer and Forester (1993) note how language is an essential ingredient not only in the conception and design phase of public interventions, but also in their implementation. Moreover, discursive spaces are not the prerogative of policy makers alone or of those in positions of power – albeit relative – in services, but appear to be shared among all actors, including those who confront forms of public action in the role of beneficiaries or "clients" (Surel 2000, p. 496). In this perspective, all actors share a discursive space, and the social and linguistic construction of problems and solutions becomes one of the arenas, if not the main one, in which struggles for power are played out (Fischer, Gottweis 2013). Within this space, not only are acceptable arguments identified, but desirable ones are also defined. As neo-institutionalist analysis (Meyer, Rowan 1977) already suggested, the fields share rules to which one must necessarily conform to take part or speak, and thus acquire capability for voice (Jacobs *et al.* 2003).

Going back to the concept of conditionality, its rise in recent decades has led to its development not only as a reform strategy but also as a hegemonic discourse (Fletcher 2020), to the extent that it has become a globally significant concept and a "hot topic" in welfare debates (Watts, Fitzpatrick 2018). This article builds upon this contextual foundation, and its research questions specifically examine how the arguments used to legitimize the principle of conditionality are applied in its everyday practice at the service level, and how these arguments both support and critique its implementation by practitioners and beneficiaries.

The analysis develops from a reconstruction of some of the policy narratives and discursive regimes that have accompanied the development of welfare systems (section 1) and then turns its attention to conditionality, tracing its genesis and main features (section 2). This theoretical excursus will identify the main analytical dimensions that will guide the analysis of the Italian case (which will be presented in section 3). The results of the empirical analysis will be presented in sections 4 and 5, where a typology of legitimizing rhetorics will be reconstructed, and an attempt will be made to give an account of how the underlying principles are used by practitioners and recipients even to give rise to critical positions. What emerges, beyond a classification of discursive strategies, is a scenario that seems to confirm the naturalization of the principle of conditionality, whose practical application but not its validity *per se* is questioned by all actors involved.

2. *Welfare functions and their public justifications. Discursive regimes and "policy narratives"*

It is well known among policy analysts, as well as considered common sense, that certain stances on policy issues simply cannot be expressed openly. As suggested by Elster, political debate has its own rules that participants must accept before engaging in it, including a tacit agreement on which arguments should not be introduced: «By the very act of engaging in public debate – by arguing rather than bargaining – one has ruled out the possibility of invoking such reasons» (Elster 1986, p. 113). Such an intuitive rule of thumb implies the acknowledgment of a well-known distinction in the sociological literature, which finds an effective formulation in Mills' difference between "reasons" and "motives" (Mills 1940; Burke 1954), the second not to be considered as "inner springs of action", but rather as rhetorical constructs that frame social interactions. The legitimacy of action, therefore, is not so much related to its root causes, but rather to the social acceptance enjoyed by the vocabularies used to explain it (Hopper 1993).

Social policies of course make no exception to this general rule. Being a "political artefact" (Goodin 1988), welfare is supported by arguments that reflect the social construction of problems and solutions, whose connection to the underlying causes that led to its establishment is necessarily loose, and whose legitimacy is subject to change over time. This is not to say that "good motives" are used to cover some hidden, perverse and unspeakable rationale. Rather, it simply means that the justifications will not be chosen by the actors in relation to the degree to which they conform to their own values and ideas (whatever they are), but according to their degree of "acceptability" to the listener.

The gap separating reasons from motives first suggests the necessity of outlining the theoretical functions of social policies prior to, and independently from, analysing the policy narratives employed to support and justify their implementation. At the ideal-typical level, the functions pursued by welfare can be categorized into three broad, analytically distinct categories that are not mutually exclusive in practice (see Tab 1). Widening the gaze outside the field of social policy, the three functions refer to what Anderson (1979) defined as the three "classic principles" to which all policy arguments lead back: justice, efficiency, and authority.

The first function is the guarantee of individual rights and of a life of dignity, which is rooted in Marshall's (1950) concept of social citizenship. This conception assumes that individuals are «ends in themselves» (Kelley 1998, p. 28) and must therefore be provided with instruments that ensure

well-being and individual freedom, irrespective of the macroeconomic effects of the provisions.

The second function underlying welfare provisions is the economic one, which posits that public intervention in the economy can serve as a catalyst for growth, an idea that has been reiterated across various intellectual currents over the past two centuries (Midgley, Tang 2001). In the specific context of income support, for example, this perspective often assumes a Keynesian framework, suggesting that monetary transfers increase individual incomes, thereby enhancing the demand for goods and services and triggering a virtuous cycle of growth. This cycle is characterized as a positive-sum game, in which the benefits of these policies extend beyond the immediate recipients to society as a whole. This latter assumption is a persistent theme in the economic justifications for welfare, although the rhetoric surrounding these justifications is subject to considerable change over time.

Finally, a third "rationale" for social policies does not have to do with the wellbeing of those who benefit from them, but rather with the interest of those who deliver them. Beginning with the celebrated contribution of Piven and Cloward (1971), to more recent analyses such as that of Soss, Fording, and Schram (2011), the literature has pointed out from many quarters how welfare policies can play a function of social control in a broad sense. In this perspective «the most basic purpose of poverty governance is not to end poverty; it is to secure, in politically viable ways, the cooperation and contributions of weakly integrated populations» (Soss, Fording, Schram 2011, p.1). Avoiding the disruptive potential of those living at the margins is therefore the main goal of public intervention, a goal to be achieved even if these were unable to ensure the wellbeing of the beneficiaries.

Tab.1 – Welfare functions

Functions and rationale	**Premises, assumptions and goals**	**Classic principle**	**Main beneficiaries**
Rights guarantee function	Social citizenship, equality, individual rights, equity, freedom	Justice	Welfare recipients
Economic function	Growth and stability of the economic system	Efficiency	Society as a whole

Social control function	Avoid the emergence of social conflicts, limit the disruptive potential of marginal actors, ensure the cooperation of a weakly integrated part of the population	Authority	The "rest of society" (all but the recipients)

Source: author's elaboration

As anticipated, these three ideal-typical "reasons" for social policies are not mutually exclusive, although they can obviously come into tension with each other. Moreover, they do not all lend themselves equally to feeding vocabularies of "motives" to support public action and to reinforce electoral consensus. The dimension of social control is certainly one that requires "careful handling" in the field of welfare, at least contemporary welfare. Indeed, if this logic is fully legitimized in the head of penal and security policies, in social policy the idea that interventions may exclusively serve the richest part of social stratification in spite of their manifest function can be a dangerous rhetoric. It is no coincidence, then, that the disciplining – when not repressive – side of welfare interventions and particularly those aimed at the poor is altogether omitted or, at least, embedded in a broader discursive process associated with the other two functions.

A first, and well-known, discursive strategy is to redefine the beneficiaries of the interventions themselves. By replacing the blameless needy with an imaginary population of lazy, fraudulent and undeserving poor, the terms of the problem are rewritten, opening up space for interventions more oriented toward social control (Schram 1993; Katz 2013).

For the purposes of this analysis, however, what is most engaging are the attempts to redefine the aims of control and disciplinary practices by merging them with the function of guaranteeing rights and/or with the economic function. The legitimization of control, in fact, does not necessarily require the construction of negative imagery on the recipients. Paternalism, for example, declines the imposition of conduct in terms of justice and in the interest of the beneficiaries of interventions. Since the poor are unable to recognize what is best for themselves or lack the will to act according to virtuous principles, any coercion on

them is meant to be "for their own good": a temporary – and necessary – limitation to grant them a future of rights, dignity and freedom (Mead 1997). Over time, efforts to reconcile the value-based foundations of welfare with a disciplinary approach have led to the emergence of various oxymoronic rhetoric, ranging from the "compassionate repression" that according to Fassin (2005) distinguishes the moral economy of immigration policy in France to Tony Blair's "compassion with a hard edge" (Busso 2017).

The British experience of the Third Way offers useful insights to highlight a second rhetoric overlap, namely the one between social control and the economic function of welfare. In order to ensure "dividends for all", welfare cannot afford to waste resources on undeserving subjects, and above all, it must – by all means – ensure the reintegration into the economic fabric of the recipients of the interventions. Indeed, this reintegration is a necessary condition for an "expenditure" to turn into an "investment" (*Ibidem*). Another way of justifying control in economic terms is shown by Dubois (2014) in his valuable research on anti-fraud policies in welfare. In his «socio-anthropological critique of the political implications of economic concepts» (p. 138), he shows how the economic vulgate not only influences policy making but shapes the everyday interactions that arise from its implementation. Showing taxpayers that «welfare institutions are no longer overlenient and do not waste public money by paying undue benefits to lazy or fraudulent recipients» (p. 146) is a typical rhetoric that blends the moral element with the economic one.

The arguments presented above, along with the notion that the disciplinary function is rarely employed explicitly as an independent rationale, ultimately point to a fundamental distinction between two justificatory regimes that have shaped the history of welfare: one grounded in justice and the other in efficiency. While a detailed exploration is beyond the scope of this discussion, it is important to highlight two possible perspectives on their relationship. The first focuses on identifying which regime prevails at a given historical moment, while the second examines how the two are reconciled to bolster reform processes and legitimize them from multiple standpoints. As Van Parijs (1990) argues in advocating for a universal basic income, no significant reform can occur without a "marriage" between ethical and economic considerations. Similarly, as we will explore in the following sections, the blending of these two rhetorical frameworks underpins the evolution of conditionality from a "mere" policy instrument to a guiding principle of public action.

3. *From instrument to principle: the rise and features of a "New Conditionality"*

As we have seen, the choice of certain policy instruments is influenced by the discursive space, the prevailing paradigms, and the dominant principles. The case of conditionality, however, illustrates a somewhat opposite trajectory. Indeed, "conditions" have always existed as tools or policy devices, from the Poor Laws to early interventions aimed at labour market reintegration[2]. However, the transition from conditions as a tool to conditionality as a principle can be situated in much more recent times, particularly in the second half of the 1980s (Busso *et al.* 2024). It is during these years that conditionality rises to a higher level of generality, to some extent independent of the form it takes during implementation, presenting the combination of normative and cognitive elements that characterizes policy principles (Howlett 2019). Furthermore, in line with this "leap in level" it becomes integrated into various policy sectors, marking its departure from being merely a set of devices, and therefore becoming the fundamental ingredient of a revitalized (and renewed) rhetoric of social control applied to welfare.

The turning point of this process, which is crucial for illustrating the partial redefinition it has triggered, can be traced to different moments that are surprising for both their temporal alignment and analogy, despite relating to entirely different domains.

The first concerns the field of poverty governance and social policies and can be identified in the publication of Mead's work (1986) eloquently titled *Beyond entitlement: The social obligations of citizenship*. In the preface to the text, dated April 1985, the author introduces a very strong element of discontinuity in the debate on welfare and public intervention in general, at that time (the first months of Reagan's second presidential term) crushed on the scale and scope of government spending. To the classic neoliberal argument in favour of reducing spending, Mead contrasts that «the main problem with the welfare state is its *permissiveness*, not its size » (p. IX). In his view, which will find confirmation in the transition from the so-called "roll back" to "roll out" neoliberalism (Peck, Tickell 2002), there was no need for a *tout court* retreat of the state, but on the contrary, its role could be used to favour the market. More specifically:

2 In Italy, for example, a Royal Decree issued in 1924 stipulated that unemployment benefits would be revoked if the recipient was unable to prove their status by attending the offices daily or in the event of refusing job offers (Sartori 2022).

> Society's interest in work can be greater than the individual's […]. There are good grounds to think that work, at least in "dirty," low-wage jobs, can no longer be left solely to the initiative of those who labor. The unskilled have too many other sources of income […], for them to work reliably unless programs require them to. At least for these workers, employment must become a duty, enforced by public authority, rather than an expression of self-interest (Mead 1986, p. 69).

Imposing conditions and obligations for access to social benefits would therefore be far more effective than simply cutting welfare to force the poor into the jobs that society needed. In laying the groundwork for what Mead himself (1997) would later call a "new paternalism," it was not only society's interests that were being protected; even those living in poverty would benefit from a more prescriptive welfare system. As Mead himself stated: «The idea is that the poor need support, but they also require structure» (Mead 1997, p. 22). And it is precisely the "structural" nature of the imposed conditions, as we will see shortly, that would become a central element of the new model of conditionality.

A similar approach can be found, in a completely different field, in another historically significant moment. In 1985, just a few months after Mead wrote the preface to his book, U.S. Treasury Secretary James Baker announced his plan to the International Financial Institutions for addressing the debt crisis in countries then labelled as the "Third World" (Babb, Carruthers 2008).

Secretary Baker's plan called on private creditors, international institutions, and regional development banks to increase lending to countries facing economic difficulties, but with a change in the nature of the conditions imposed. Until that point, indeed, the established practice had been to grant loans for specific projects, which in most cases were expected to produce material and tangible outcomes, or at least to link them to some guarantee of repayment capacity. Baker's idea (and not just his) was different. Borrowers were required to commit to broad political and structural reforms: not only to use the funds "correctly" but to transform their economic and political systems. This was the birth of what economist John Williamson (1990) would, at the end of the decade, define as the "Washington Consensus". The goals to be achieved, according to Williamson, could be summarized as prudent macroeconomic policies, openness to the external market, and free-market capitalism, with the means to achieve them being, precisely, conditionality attached to loans.

From a sociological perspective, as Sarah Babb (2013) suggests, the transformation initiated by the era of the Washington Consensus is much more than a process strictly linked to the economic sphere. Rather, it represents the es-

tablishment of a true paradigm of public action and a global institutional shift, which would lead to the creation of "markets everywhere" through what was, for the first time, labelled as "conditionality" (Babb, Kentikelenis 2021).

In both cases, the principle of conditionality refers to the idea that access to a resource or the fulfilment of a need (even a primary one) is contingent upon the implementation of specific behaviours or, more broadly, the willingness to undergo a "structural" or identity transformation. Moreover, both cases rely on the notion that strong public spending (rather than its reduction) is the instrument to trigger these changes. Among the many similarities between the two cases, the most notable pertain to the actors involved and the object of the contract.

Regarding the actors, those who impose the conditions act, at least formally, on behalf of a broader community (whether a state or the international community), while those subject to the conditions are actors in a state of need (whether poor individuals or poor states). There is an inherent asymmetry between the parties, stemming from an unequal distribution of not only economic resources, but also legal and symbolic ones, as the poor are often depicted as "lacking" and "inadequate" across multiple dimensions.

As for the object of the contract, in both cases, the conditions introduced extend beyond the "traditional" aim of preventing moral hazard. It is not merely about addressing the risk that either party may break the agreement by prioritizing its own interests over those of the other (Dijkstra 2002). Rather, a profound transformation is often demanded to individuals or states, frequently in domains that are only loosely connected to their original state of need. This characteristic is what most clearly distinguishes the "new conditionality," which has evolved into a fundamental principle of public policy.

Looking at the numerous classifications offered by the literature on conditionality, this turn may be defined in terms of a growing emphasis on what Clasen and Clegg (2007) define as "conditions of conduct" (the constraints imposed on individual behaviours to ensure that support is received and maintained over time) at the expense of "conditions of category" (the set of eligibility requirements that identify membership in a group entitled to benefits) and "conditions of circumstance" (which certify the extent and adequacy of the need). Similarly, the new conditionality increasingly takes on the features of what Dwyer (2019, p. 158) calls «transformative conditionality». In his classification, drawing on the temporal dimension, this category identifies the promotion of behaviours designed to endure throughout an individual's lifetime, extending intervention into all aspects of the subject's existence, as opposed to forms of conditionality focused

on crisis management or at most aimed at stabilizing the outcomes of an intervention.

The rise of conditionality as a principle, and the transformations it undergoes in this process, define the political and discursive framework in which policies are shaped and implemented. However, while profoundly influencing the perception of legitimacy regarding the behaviour of actors involved, the practice of conditionality is often delegated to service operators, who implement it with a certain degree of discretion (Kaufman 2020). It is from this consideration that the empirical analysis presented in the following sections begins. While it is true that individual actors possess agency, it cannot be overlooked that they operate within a political and discursive space where conditionality is a fully legitimized principle, also bolstered by rhetoric that emphasize its benefits for those who are subjected to it and its effectiveness within an economic system.

4. *Case and methods: the citizenship income and the role of conditionality in public discourses*

The analysis of the rhetoric used to legitimize and critique conditionality, presented in the following pages, is based on research into the implementation of Italy's *Reddito di Cittadinanza* (Citizenship Income, hence RdC) in four regions of Northern Italy: Piemonte, Lombardia, Veneto and Emilia Romagna (cfr. Gori 2023). This program was active from April 2019 to December 2023 and represented the most generous and inclusive minimum income measure ever implemented at the national level in the brief history of such policy in Italy. Its structure, which we will not go into detail here, was similar to that of many analogous measures across Europe, combining economic transfers with a personalized activation plan aimed at labour or social inclusion, made mandatory by the mechanism of conditionality. The latter, as designed in the policy, consists of the obligation to report to services to sign a work or inclusion pact and complete the activities it prescribes, to accept any job offers (if employable) deemed "appropriate" in terms of effort, location, and remuneration, and to devote up to 16 hours per week to "public utility projects" proposed by the services. Compared to previous measures, the potential conditions appear more stringent, a feature often attributed to the greater generosity of the subsidy.

For the purposes of this analysis, however, it is more important to consider the debate around conditionality than its specific characteristics. Indeed, the introduction of the measure was immediately accompanied by fierce contro-

versies, particularly concerning the risk of opportunistic behaviour, incentives for welfare dependency, or laziness (Morlicchio 2020). It is no coincidence, therefore, that at the time of its introduction, the policy was presented less as support for the poor and more as an active labour policy. This is also because: «In Italy, more than elsewhere, the right to income is not culturally and politically perceived as a citizenship right to be safeguarded, also because it is considered subordinate to the primary protection of other citizenship rights, particularly the right to work» (Busilacchi *et al.* 2021, p. 559).

The emphasis on the economic function (see section 1) is also evident in statements by then-Minister Luigi Di Maio, who explicitly referred to the possibility of triggering a "Keynesian cycle": «We will inject 8 billion euros into the real economy, and within a year, this cycle will ensure that within the first 12 months we will offer at least one job opportunity [to recipients] within the national territory[3]».

At the time of the policy's official presentation, the opening slides[4] bore the claim "a revolution for the labour market," outlining the objectives in the following order: (1) Improve the matching of labour supply and demand; (2) Increase employment; (3) Combat poverty and inequality. The role of guaranteeing rights, which had been central at the beginning of the debate, did not disappear but lost ground in the "vocabulary of motives" accompanying its introduction, not only to the economic function but also to the disciplinary one. In the same Ministry presentation document, in fact, the early slogan "no one should be left behind" vanished, replaced by the telling statement "no one can stay on the couch", which introduced the conditions imposed on recipients.

In this climate, where the political debate was more focused on reassuring non-recipients of the measure about the will to pursue a common interest and to prevent potential abuses, conditionality emerged as a crucial tool for legitimization. It is no surprise, then, that it also enjoyed strong support among the operators involved in its implementation. Among the few available quantitative studies, a research by INAPP (National Institute for the Analysis of Public Policies)[5] reveals that the percentage of those who consider conditionality "an added value for encouraging the beneficiary to take action" stands at 91%

3 *Reddito di cittadinanza, Di Maio: "Non è misura assistenzialista, immettiamo 8 miliardi nell'economia italiana", in «Il Fatto Quotidiano»*,4 febbraio 2019 https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/02/04/reddito-di-cittadinanza-di-maio-non-e-misura assistenzialista-immettiamo-8mld-nelleconomia-italiana/4946731/

4 https://www.governo.it/sites/governo.it/files/RDC-Q100_1.pdf

5 With coverage of over 80% of social services and job centres involved in national implementation.

among social services officials, 74% among social services frontline workers, and 69% among employment services staff (Giuliano, D'Emilione 2022).

The data reveal that adherence to the principle of conditionality and appreciation for its implementation is widespread even at the street-level, albeit more intense among those not directly involved with the beneficiaries. The following analysis focuses precisely on this level and is based on empirical documentation collected in the second half of 2021 and the first half of 2022, consisting of semi-structured interviews with 131 recipients of the Citizenship Income and 74 operators involved in implementing the measure in both social services and employment services. The presence of numerous recipients in the sample is a valuable resource for this analysis, as it allows for the observation of similarities and differences with institutional rhetoric, based on the assumption, anticipated in section 1, that they too are part of a unique discursive space[6]. In this way, the perspective on the discourses surrounding conditionality "in practice" is enriched by the views of those who have experienced its direct consequences.

5. *Dissecting legitimacy: the elementary forms of discursive strategies*

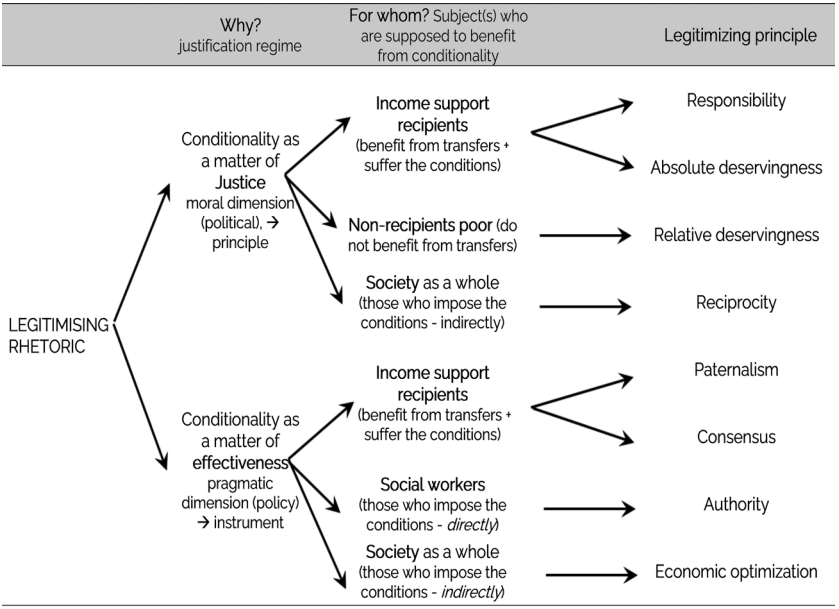
Beyond its widespread adoption and pervasiveness, support for conditionality is discursively composed of many different rhetorics, sometimes based on very distant assumptions. Referring to the categories introduced at the beginning of the paper, it is possible to affirm that we are faced with an especially rich vocabulary of motives, a feature that grant effectiveness as actors can, in practice, build their arguments by choosing from a broad range of possibilities.

Based on the analysis of empirical documentation, it is possible to reconstruct a taxonomy of the arguments that emerge among beneficiaries and service providers, representing the fundamental components of their discourses (see fig. 1). The aim is not to map the variety of positions in the field but rather to define their elementary forms. The taxonomy is built upon two dimensions, informed by the theoretical reflection previously outlined. The first concerns justificatory regimes, focusing then on the "why" of conditionality, and is divided into two approaches: one that views it in terms of justice (as a moral and political principle) and one that sees it in terms of effectiveness

6 It is important to note that contact with beneficiaries often occurred through the services. There is, therefore, a risk, of which it is necessary to be aware, of selecting the most successful cases that align with the services' vision. Nonetheless, also thanks to the guarantee of anonymity, critical positions have not been lacking.

(pragmatically, as a policy tool). The second dimension pertains to the subjects who may benefit from it and upon which the rhetoric is built, the "for whom" of conditionality, based on the theoretically grounded assumption that social policy's potential target is not limited to recipients alone (see section 2).

Fig. 1 – Taxonomy of Legitimizing Rhetorics



Source: author's elaboration

Delving into the specifics of the different types, a first rhetoric, grounded in moral and justice principles, views compliance with conditionality as desirable and appropriate because it is through this that recipients "learn" (and demonstrate) a sense of individual responsibility:

> If you don't respect them [the agreements] conditionality allows us to say: "you made commitments, you didn't respect them, we will reduce the amount". […] it is a different message to people from "I give you a purely welfare contribution" to "I ask you for a commitment and I evaluate…" (Social Worker 11 – Piemonte)

> They signed a service agreement as income recipients, so they have to meet the obligations, and if they don't, they need to be reported (Job centre worker 2 – Lombardia)

Conditionality thus holds intrinsic value, independent of the nature and outcomes of the conditions imposed. Support for the contractual nature of interventions and for the adherence to agreements emerges clearly and is also perceived among recipients:

> It's an important thing, I mean, but it's also right that it is this way. I'm not saying no [to the requests], in fact, there's really no problem, you know (RdC recipient 10 – Veneto)

Closely related, though analytically distinguishable, is the justificatory discourse that views adherence to conditionality as a means to demonstrate the deservingness of beneficiaries. In this sense, the strategy is not only about advocating the importance of individual responsibility but also about assessing the moral entitlement of those who access the measure. Hence, it is not only the fulfilment of the agreement that is important, but also the image of an active subject that is linked to the content of the requests and the practices they trigger. Such a mechanism is well known among recipients, as the following excerpt shows:

> I did it not just to earn some merit, but… also! Probably, (the services) saw in me someone who wanted to be involved and wanted to be active, not passive! So they probably noticed that this was there… (RdC recipient 12 – Lombardia)

The notion of deservingness that emerges in this context refers to the "absolute" conception of the term (Appelbaum 2001), which, in simple terms, involves questioning whether a person deserves a particular benefit or not. However, within a framework of limited resources, the legitimization of conditionality in terms of justice often rests on a relative conception of deservingness. In this case, conditionality would ensure a principle of equity not only by selecting users deemed morally suitable but also by identifying those who are "more suitable" than those who remain excluded:

> The public sector definitely has to [apply conditionality] because… If I have this resource, but everyone comes to take from it, those who actually deserve it are left out. It's a general point, you understand me (Social Worker 9 – Lombardia)

> I mean, part of the population has been left out of this measure… I would totally rewrite the welfare system in general (laughs), because the people taking advantage of the citizenship income are, in fact, the same ones who take advantage of many other measures that are assigned using the same criteria (Social Worker 1 – Lombardia)

A final argument related to the justificatory regime based on justice is constructed not from the perspective of the recipients or other poor individuals excluded from the measure but by looking at society as a whole. Here, the principle mobilized is that of reciprocity, which, as the following excerpt illustrates, can transcend the characteristics of individual measures:

> You're getting the subsidy for nothing! […] Here we go beyond the various discussions; it's not about the income, it's about finding a formula that, for any form of subsidy, whether active policy or not, anyone who receives it has to give something back… (Job centre worker 6 – Veneto)

Nonetheless, the need to "return to society" is perceived as more legitimate the more generous the monetary provision is. While it may be acceptable to apply an unconditional rights logic to minor interventions, when the intervention increases in generosity, it is reasonable to ask for something in return:

> Now the amounts are higher, so in theory, as a "counter-performance", people should give back to society what they take (Social Worker 7 – Piemonte)

In response to a value-based and moral dimension that raises questions of justice, conditionality is also legitimized as a policy tool. In this case, effectiveness lies at the centre of the arguments, often highlighting how the introduction of possible sanctions is a reliable way to compel recipients into specific paths:

> Conditionality works! Yes. Yes. […] It is, in inverted commas, a threat, even in the SMS that we send, […] we write "if you don't show up there will be sanctions" and that a bit already induces the person to come. So the conditionality, honestly, I'm glad it's finally working (Social Worker 12 – Piemonte)

This rhetoric is, predictably, more widespread among the practitioners than among the beneficiaries. Nonetheless, even among the latter, there may emerge a hope that positive outcomes for their lives might arise from this constraint:

> It's right to come here and talk; I said, "Okay, I get it, it's fair that I go." And deep down, I thought, "Wow, maybe they'll offer me a job, who knows what could happen in life" (RdC recipient 9 – Veneto)

When conditionality is framed in terms of effectiveness for the beneficiaries of the measure, the discourse often rests on paternalistic arguments, particularly on the idea that they are not capable of recognizing, or pursuing, the paths that could lead them out of poverty. In this case, the key element in determining effectiveness is not only the practical outcome of the projects but also the beneficiaries' understanding of their significance:

> The sanction is educational, not punitive! It's educational for our people! Huh! (Social Worker 17 – Piemonte)

> And then they get it; they understand, right? I mean, they realize they can still find a way to get active by doing… but at first, they might be reluctant because they don't want to, because they've been sitting on the couch [mimicking quotation marks] for years and years, so they don't feel like getting involved. But then they eventually understand it; this is definitely an incentive… conditionality for me, really… (Social Worker 1 – Piemonte)

Framed in these terms, even the imposition of sanctions can be perceived as a form of "care" (Eriksen, Molander 2019):

> The person might feel supported. So yeah, I totally agree on the monitoring issue, but I also completely agree on the control aspect. And I'm not just talking about checking demographic or income requirements, etc., to see if someone is entitled to the citizenship income… On the conditionality aspect, this is incredible, but it's the same people who say, 'I'm getting this help, and it's only fair that I do something' (Social Worker 37 – Piemonte)

> Because it has a positive objective; it's not just an obligation with a simple sanction. […] The intention was obviously to help people, not just financially but also to actually find a job, that's clear. […] So obviously, the aim is to improve one's situation in a definitive way, like getting back to work or finding a job and not needing to ask for support anymore, being self-sufficient and standing on your own two feet (Social Worker 18 – Piemonte)

The presence of sanctions and control mechanisms can, however, also be considered useful in purely instrumental terms to increase consensus around policies, as suggested by Eriksen and Molander (2019). Income support policies, indeed, risk being delegitimized by opportunistic be-

haviours that jeopardize their public legitimacy and, consequently, their very existence. Adhering to strict rules (which, as we have seen, filter the deserving) can thus foster support for the measure (*Ibidem*), thereby protecting it:

> Even all these controls, I agree with them: [minimum income] It's such a good thing that if it was ruined by the "scoundlers" in this situation… So many poor people may lose this opportunity. This is our point of view and I don't know if it is right or not (laughing) (RdC recipient 8 – Piemonte)

Rhetorics based on effectiveness, however, are not solely concerned with the beneficiaries. Conditionality is also legitimized drawing on its ability to provide practitioners with a professional tool that enhances their agency and strengthens their authority:

> I was able to get people to do things I never would have believed, really. I mean, seriously… it absolutely works because, after all, we're talking about a monthly contribution, and these people need it (Social Worker 5 – Emilia Romagna)

> …finally we have… professionally we have the possibility to say 'but you are not engaging in that, so… so sanction! (Social Worker 11 – Emilia Romagna)

> it's important because when you have an income recipient in front of you, you can have a lot of leverage on this thing, you can really make them weigh the fact that… "watch out kid because if you don't show up and if you don't show me that you are active, I will report you for conditionality and you will lose a month's income" (Social Worker 17 – Piemonte)

Lastly, conditionality serves as an effective tool to ensure efficient allocation of public money and, thus, to optimize the use of economic resources. Regardless of any moral evaluation, the idea is that investing in individuals who do not actively participate in the pathways represents a waste of resources:

> Since we're dealing with public money being spent, I think conditionality should have been put in place much earlier (Job centre worker 4 – Emilia Romagna)

If it is true that the appeal to the correct use of public money is certainly an argument straddling justice and effectiveness, the principle of optimization exists even without invoking the moral dimension, relying instead

only on a typically economic discourse. An excellent example of this type of argumentation is provided by the following excerpt, which compares the cost of sending a warning letter (that workers often do not like to send for various different reasons) with that of paying an "unjustified" subsidy:

> The problem with sending the warning letter… if you think about it, how much could it cost the job centre? Two or three euros? But what about someone who is receiving, maybe even unjustly, a benefit or not meeting their obligations? That's much bigger than those two or three euros! (Job centre worker 1 – Lombardia)

The aim of this paragraph, as mentioned, is to reconstruct and analytically organize the arguments used to support conditionality. Without intending to fall into inappropriate generalizations regarding their prevalence, it is impossible not to notice how the extraordinary variety of these rhetorics provides the opportunity to construct solid discourses from multiple perspectives. Nonetheless, as we will see in the next paragraph, such an extensive vocabulary of motives lends itself, at least in part, to being turned on its head.

6. *Pragmatic criticism. Conditionality as a practice and its limits*

Looking at the everyday discourses of beneficiaries and social workers, the different rhetoric highlighted above appear complementary, rather than alternative: the possibility of choosing between several discursive strategies offers actors valuable argumentative tools to support conditionality, but also to criticise it. Looking at the critics offers a valuable insight on two different levels. First, it allows for reflection on the combinations and ordering of the preferences of the criteria presented above. Second, it highlights a fundamental aspect that we will return to in the conclusion: while legitimization strategies view conditionality both as a principle and as a tool, criticisms primarily focus on its implementation. Although not statistically representative, the large sample of interviews analysed does not provide explicit references to the idea that income support should be a right, guaranteed unconditionally. This does not mean that the interviewees do not refer to a value dimension or the criterion of justice. However, it is the application of the principle that is deemed unjust, not the principle itself. This dynamic is also very common among beneficiaries, as clearly illustrated in the following excerpts:

> But if they make a way to look for a job that is also good for me… I mean, it is not that I have to accept everything because I took the minimum income: accepting the first job they found me is not possible. We have to change a bit here, because it doesn't seem so fair to me (RdC recipient 5 – Piemonte)

> I'm 55 years old; I don't have the same opportunities as you do at 22! The goal should be to get a job, to have a workplace. If you don't accept the job? Your income support automatically gets taken away! (RdC recipient 7 – Emilia Romagna)

In these two cases, the element of injustice is certainly present, but it does not refer to conditionality *per se* (that is, the existence of conditions), but rather to the manner in which it is applied in practice. Specifically, the first case points to the inequity of the conditions imposed (it is not fair to have to accept any job offered), while the second refers to a lack of differentiation in the target group (it is not fair to apply it to all beneficiaries).

Furthermore, a third argument is based on the lack of proportionality between the conditions imposed and the economic benefit. From a perspective of return to society rather than empowerment, inequity is perceived, by both practitioners and beneficiaries, when the conditions are deemed too burdensome relative to the amount of the subsidy, becoming an excessively high compensation:

> I came here a month ago and met with the social worker. I had never had any contact before […] that's when I realized, she made me understand that to keep my 50 euros, otherwise they'll take them away, I have to show that I'm either doing something for myself or painting benches, or cutting trees, or taking computer courses. And I told her, "I thank you, I know you're not to blame, but do you think it's worth it for 50 euros" […] I mean, come on (RdC recipient 11 – Veneto)

> When you're facing really low contributions, then yes, I mean, forcing people to do things often leads to people saying, "I'd rather give it up because I don't want to sit there proving myself, I don't want to be doing this," because the amount is so low that it doesn't make sense (Social Worker 6 – Lombardia)

Nonetheless, where this discourse is perceived as purely utilitarian, beneficiaries who invoke the argument of disproportionality are delegitimized, being labeled as "overly sensitive" or "particular":

> There are some users who are a bit more high, a bit more particular, and they protest more about the whole idea of, "Why do I have to do the community service and commit to 8 hours a week when I'm only getting 40 euros?" (Social Worker 5 – Lombardia)

The rejection of conditionality, aside from this latter case, can therefore be justified based on a principle of value. The social worker below, for example, bases this on her own ordering of "duties" and priorities, placing the care of the family above participation in activation projects:

> Well, you also have to use some common sense a bit. Seriously. Because then some people really… [bangs hand on the table] they tell you, "No, but if I called her, she has to come." Yeah, I get it. For sure, in the list of her priorities, you're really at… the bottom right now! Because the priority for someone with a family is to make sure the family is okay. So if you've managed to carve out that little bit of time to give them some peace of mind, it's only right that they do it. That's it (Social Worker 17 – Piemonte)

Also the rhetoric of effectiveness can be employed to fuel critical positions. However, in this case, constructing the arguments proves to be simpler, as it does not require delving into reflections on principles. Nonetheless, even in this instance, users and practitioners often feel the need to clarify that the underlying idea is not being questioned:

> The structure just doesn't add up… in my opinion, the foundation is lacking because the idea is good. What they say is right. I'll give you the income if you accept the three job offers they propose. That makes sense. And what about the rest? But there isn't any (RdC recipient 5 – Veneto)

In the face of a real or perceived ineffectiveness of conditionality, the entire framework of the measure can be called into question. Here, the interaction with the value and moral dimensions clearly emerges, leading to very different positions, as the excerpts illustrate. While in some cases, ineffectiveness raises simple doubts, in others, it leads to the idea that in the absence of an adequate structure, it would be simpler and less costly to consider an unconditional measure:

> So, to be honest, saying that just giving them the contribution would be enough and putting them through such a crazy process like the income support… well, unfortunately, I haven't really seen much of a difference at the moment […]. So I'm very doubtful, I'm really doubtful that all this framework, all this system, all these steps actually work in the end (Job centre worker 4 – Emilia Romagna)

> I mean, if it was meant to be like this, let's just say… let's just send the money directly to everyone who has an ISEE declaration below X and who is unemployed, and let's not set up this whole operation, because it doesn't really make much sense. It's just a huge waste of time for everyone (Social Worker 3 – Emilia Romagna)

Conversely, where there is a strong value-oriented perspective, conditionality remains desirable despite its ineffectiveness. In the following excerpt, this attitude is evoked in light of an additional element of systemic ineffectiveness, stemming from the fact that the imposition of sanctions effectively worsens the situation of need, generating a demand that services will still have to address through other means:

> Even if you know that it is then a vicious circle… since if you then reduce the amount, you create more need, and then somewhere the money has to come anyway. But it is a different message to people from "I give you a purely welfare contribution" to "I ask you for a commitment and I evaluate…" (Social Worker 11 – Piemonte)

The different configurations that emerge in this section once again highlight the flexibility of the Rhetorics surrounding conditionality, which allow for its application to be justified on moral grounds even in the face of ineffectiveness, or conversely, for its presence to be criticized on pragmatic bases, without confronting the delegitimization that an open critique of the principle would entail.

7. *What simply cannot be said (and why)*

To conclude this analysis, it is useful to go back to Elster's simple yet powerful observation that opened this article: in policy debates, there are things that simply cannot be said. Applied to conditionality, this premise translates, at least as to what it concerns the observed sample, into the impossibility of questioning its validity as a guiding principle for intervention models. As we have seen, even radical critiques are indeed only possible by focusing on its implementation, and namely on how it is operationalized or on the organizational dimension underlying its execution. Ultimately, this type of reasoning points to the existence of a model of legitimation that precedes the arguments presented in section 4, one that is not deduced from the content of the discourse, but rather from what is left unsaid. This dynamic has long been recognized in the literature and finds a place in various theoretical positions and disciplinary traditions. Among the categories that can be used to describe it, we can include Suchman's (1995) concept of "cognitive legitimacy", which rests on the idea of "taken for grantedness", as well as the notion of "discursive depoliticization" (Wood, Flinders 2014), where arguments are removed from political debate and placed in the "realm of necessity".

Processes of this kind apply to principles and instruments that have reached high levels of institutionalization, transforming them into the famous "myths" discussed by Meyer and Rowan (1977), ceremonially adopted by organizations and capable of «increasing their legitimacy and their survival prospects, independent of the immediate efficacy of the acquired practices and procedures» (p. 340). These institutionalization processes foster adherence mechanisms that emerge from the above analysis, which can ultimately be traced back to two opposing models. On the one hand, there is the model of "naturalization", where the actors involved effectively perceive principles and practices as "normal" or "inevitable," to the point where alternative possibilities are not even considered. On the other hand, instrumental adherence stands, where the goal is to be recognized and legitimized within a given field, even without genuine commitment (or even in open opposition) to the principle itself. Both mechanisms, despite arising from very different premises, point to the idea of a narrowing discursive space, where the proliferation of the "words of welfare" (Schram 1995), which provide flexible and persuasive arguments in favour of policy solutions, corresponds to a similar reduction in the terms used to fuel debate about the underlying principles.

References

Anderson C. W., 1979, *The Place of Principles in Policy Analysis*, in «The American Political Science Review», vol. 73, n. 3, pp. 711-723.

Appelbaum L., 2001, *The Influence of Perceived Deservingness on Policy Decisions Regarding Aid to the Poor*, in «*Political Psychology*», vol. 22, n. 3, pp. 419–442.

Babb S., 2013, *The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory and Likely Successor*, in «Review of International Political Economy», vol. 20, n. 2, pp. 268-297.

Babb S., Carruthers B. G., 2008, *Conditionality: Forms, Function, and History*, in «Annual Review of Law and Social Science», vol. 4, n. 1, pp. 13-29.

Babb S., Kentikelenis A., 2021, *Markets Everywhere: The Washington Consensus and the Sociology of Global Institutional Change*, in «Annual Review of Sociology», vol. 47, pp. 521-541.

Bolzoni M., Granaglia E., 2021, *Work-related conditionality and minimum income schemes: Where is the EU going?*, in «*Autonomie locali e servizi sociali*», vol. 44, n. 3, pp. 593-619.

Burke K., 1954, *Permanence and Change* (3rd ed.), Berkeley, University of California Press.

Busilacchi G., Gallo G., Luppi M., 2021, *Qualcosa è Cambiato? I Limiti nella Implementazione del Reddito di Cittadinanza e il Vincolo della Path Dependency*, in «Social Policies», vol. 8, n. 3, pp. 553-578.

Busso S., 2017, *The De-Politicization of Social Policy at the Time of Social Investment: Mechanisms and Distinctive Features*, in «*Partecipazione e Conflitto*», vol. 10, n. 2, pp. 421-447.

Busso S., Cambiano A., Frangioni T., Graziano E., Guazzo C., Leonardi D., Meo L., 2024, *Contro la condizionalità. Riaffermare la cittadinanza dei diritti*, Milano, Meltemi.

Campbell J. L., 2002, *Ideas, politics, and public policy*, in «Annual Review of Sociology», vol. 28, n. 1, pp. 21-38.

Clasen J., Clegg D., 2007, *Levels and Levers of Conditionality: Measuring Change within Welfare States*, in Clasen J., Siegel N. A. (Eds.), *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*, pp. 166-197. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

De Sena A. (Ed.), 2018, *La intervención social en el inicio del siglo XXI: Transferencias condicionadas en el orden global*, Buenos Aires, Estudios Sociológicos Editora.

Dijkstra A. G., 2002, *The effectiveness of policy conditionality: Eight country experiences*, in «Development and Change», vol. 33, n. 2, pp. 307-334.

Dubois V., 2014, *The Economic Vulgate of Welfare Reform: Elements for a Socioanthropological Critique*, in «Current Anthropology», vol. 55, n. S9, pp. S138-S146.

Dwyer P. (Ed.), 2019, *Dealing with Welfare Conditionality: Implementation and Effects*, Cambridge, Policy Press.

Elster J., 1986, *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*, in Elster J., Hylland A. (Eds.), *Foundations of Social Choice Theory*, pp. 103-132. Cambridge, Cambridge University Press.
Eriksen A., Molander A., 2019, *Welfare Reform and Public Justification*, in «Policy Studies», vol. 40, n. 6, pp. 628-647.
Fassin D., 2005, *Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France*, in «Cultural Anthropology», vol. 20, n. 3, pp. 362-387.
Fischer F., Forester J. (Eds.), 1993, *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, NC, Duke University Press.
Fischer F., Gottweis H., 2013, *The Argumentative Turn in Public Policy Revisited: Twenty Years Later*, in «Critical Policy Studies», vol.7, n. 4, pp. 425-433.
Fletcher D., 2020, *Introduction to the Special Edition on Welfare Conditionality*, in «Social Policy and Administration: An International Journal of Policy and Research», vol. 54, n. 2, pp. 185-190.
Giuliano G., D'Emilione M., 2022, *Condizionalità e Contrasto alla Povertà: Riflessioni dall'Indagine INAPP*, in *Welforum*, 21 febbraio 2022.
Goodin R. E., 1988, *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*, vol. 22, Princeton, Princeton University Press.
Gori C. (Ed.), 2023, *Il Reddito Minimo in Azione: Territori, Servizi, Attori*, Roma, Carocci.
Hopper J., 1993, *The Rhetoric of Motives in Divorce*, in «Journal of Marriage and the Family», vol. 55, n. 4, pp. 801-813.
Howlett M., 2019, *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, London, Routledge.
Jacobs K. et al., 2003, *Power, Discursive Space and Institutional Practices in the Construction of Housing Problems*, in «Housing Studies», vol. 18, n. 4, pp. 429-446.
Katz M. B., 2013, *The Undeserving Poor: America's Enduring Confrontation with Poverty: Fully Updated and Revised*, Oxford, Oxford University Press.
Kaufman J., 2020, *Intensity, Moderation, and the Pressures of Expectation: Calculation and Coercion in the Street-Level Practice of Welfare Conditionality*, in «Social Policy & Administration», vol. 54, n. 2, pp. 205-218.
Kelley D., 1998, *A Life of One's Own: Individual Rights and the Welfare State*, Washington, D.C., Cato Institute.
Marshall T. H., 1950, *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press.
Mead L. M., 1986, *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, New York, The Free Press.
Mead L. M., 1997, *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty*, Washington, DC, Brookings Institution Press.
Meyer J. W., Rowan B., 1977, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in «American Journal of Sociology», vol. 83, n. 2, pp. 340-363.
Midgley J., Tang K.-L., 2001, *Social Policy, Economic Growth and Developmental Welfare*, in «International Journal of Social Welfare», vol. 10, n. 4, pp. 244–252. Blackwell.

Mills C. W., 1940, *Situated Actions and Vocabularies of Motive*, in «American Sociological Review», vol. 5, n. 6, pp. 904-913.
Morlicchio E., 2020, *Tutte le Colpe del Divano di Casa*, in *Il Mulino*, edizione online.
Peck J., Tickell A., 2002, *Neoliberalizing Space*, in «Antipode», vol. 34, n. 3, pp. 380-404.
Piven F. F., Cloward R. A., 1971, *Regulating the Poor: The Public Functions of Welfare*, New York, Pantheon.
Sartori A., 2022, *La Condizionalità tra Coercizione ed Empowerment del Disoccupato*, in «Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro», n. 4/2022, pp. 736-777.
Schram S., 1995, *Words of Welfare: The Poverty of Social Science and the Social Science of Poverty*, Minneapolis, Minnesota University Press.
Schram S. F., 1993, *Postmodern Policy Analysis: Discourse and Identity in Welfare Policy*, in «Policy Sciences», vol. 26, n. 3, pp. 249-268.
Soss J., Fording R. C., Schram S., 2011, *Disciplining the Poor: Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race*, University of Chicago Press.
Suchman M. C., 1995, *Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches*, in «Academy of Management Review», vol. 20, n. 3, pp. 571-610.
Surel Y., 2000, *The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making*, in «Journal of European Public Policy», vol. 7, n. 4, pp. 495-512.
Van Parijs P., 1990, *The Second Marriage of Justice and Efficiency*, in «Journal of Social Policy», vol. 19, n. 1, pp. 1-25.
Watts B., Fitzpatrick S., 2018, *Welfare Conditionality*, London, Routledge.
Williamson J. (Ed.), 1990, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, DC, Peterson Institute of International Economics.
Wood M., Flinders M., 2014, *Rethinking depoliticisation: Beyond the governmental*, in «Policy & Politics», vol. 42, n. 2, pp. 151-170.

Vincent Dubois*

TRA STANDARDIZZAZIONE E DISCREZIONE
Le pratiche giuridiche degli ispettori delle frodi sociali nell'era della condizionalità

Abstract:
This article explores the tension between standardized practices and discretionary power in welfare administration. Based on the case of welfare inspectors in France, it shows that advances in automation and legal frameworks have far from eliminated the room for maneuver of street-level bureaucrats. More than a mere survival or organizational flaw, this discretion contributes to the effectiveness of controls and ever stricter government of the poor.

Keywords:
street level bureaucracy; standardization; discretion; welfare fraud; welfare inspectors.

1. *Introduzione*

Il presente articolo si concentra sugli ispettori delle frodi nel welfare, coloro che verificano la conformità dei beneficiari alle disposizioni burocratiche che regolano l'erogazione delle prestazioni. Gli ispettori devono assicurarsi che la situazione "reale" dei beneficiari soddisfi i criteri definiti per l'assegnazione di prestazioni per l'alloggio, assegni per madri single, reddito minimo o altre misure, e che le dichiarazioni presentate dai beneficiari per ricevere queste erogazioni riflettano la loro situazione

---

* Il presente lavoro rappresenta la traduzione rivista di "Welfare Fraud Inspectors between Standardization and Discretion", in Steven Van de Walle & Nadine Raaphorst (eds.), Inspectors and enforcement at the front line of government, Cham, Palgrave Macmillan, 2019, p. 167-186, basato sulla mia presentazione alla conferenza Street-Level Research in the Employment and Social Policy Area, presso l'Università di Aalborg, Copenaghen, 18-19 novembre 2015. Si ringrazia Laura Giovinazzi per la traduzione.

"reale". Pertanto, il loro compito consiste principalmente nello stabilire i parametri della situazione "effettiva" dei beneficiari (questa donna vive davvero da sola? Questo giovane ha dichiarato integralmente i soldi guadagnati durante il suo lavoro part-time di una settimana?). Tale mansione viene svolta attraverso una serie di pratiche, quali ad esempio l'esame dei fascicoli, il controllo di *database*, tramite interrogatori e/o visite domiciliari. La loro definizione della situazione "effettiva" si basa su criteri formali, norme sociali informali e sentimenti personali. Quando questo "*bricolage* giuridico" (Dubois 2021) porta all'identificazione di un'anomalia, gli ispettori chiedono il rimborso dei pagamenti arretrati o indebiti, perseguono i presunti frodatori o, al contrario, concedono benefici non pagati o sottopagati.

Tale lavoro di investigazione svolto dagli ispettori merita attenzione, poiché ha un impatto diretto e forte sui beneficiari delle prestazioni sociali, che sono spesso esposti a giudizi morali svalutativi, e inseriti in un quadro di sorveglianza permanente, che li minaccia attraverso sanzioni finanziarie o persino penali. È un lavoro centrale nelle politiche antifrode, che si sono intensificate negli stati sociali europei soprattutto dalla metà degli anni Novanta. Tale evoluzione è al centro di trasformazioni significative nei sistemi di welfare, che vanno dalla riduzione delle prestazioni alla svolta verso il *workfare* – che promuove la contrattualizzazione e la responsabilizzazione –, dal rilancio della nozione paternalista di meritevolezza alla retorica degli esperti delle "trappole della povertà", dall'iper-politicizzazione delle questioni del welfare alla diffusione delle tecniche organizzative, dei metodi di valutazione e degli strumenti tecnici del *New Public Management* nelle organizzazioni del welfare.

Da un punto di vista analitico, le indagini sulle frodi nelle politiche sociali offrono un caso studio interessante per affrontare la questione dell'uso sociale delle norme legali e, più precisamente, delle condizioni sociali del rigore legale, nel caso di situazioni precarie e gruppi sociali instabili che rendono difficile l'applicazione rigorosa e meccanica delle regole.

Tuttavia, la ricerca sugli ispettori in questione è scarsa. Il lavoro di indagine nelle politiche sociali è stato studiato ad esempio nel caso delle segnalazioni di trascuratezza dei minori (Serre 2017). Esiste un ricco *corpus* di letteratura sulla sorveglianza, il monitoraggio e le sanzioni da parte degli assistenti sociali (Soss et al. 2022; Lurie 2006), ma quando si parla di frode nei sistemi di welfare, la ricerca si concentra solitamente più sui cambiamenti politici e sull'esperienza dei beneficiari piuttosto che sul lavoro di indagine necessario per verificare le loro dichiarazioni e situazioni (Gilliom 2001; Gustafson 2011).

L' articolo affronta alcune questioni e cambiamenti importanti in questo ambito, basandosi su un ampio lavoro di campo condotto in Francia. Nel fare ciò, il suo obiettivo è di affrontare la questione delle tendenze contraddittorie tra un alto livello di discrezionalità, esercitata durante tese interazioni burocratiche *vis-à-vis*, riguardanti situazioni complesse e instabili, e una tendenza alla standardizzazione delle pratiche burocratiche, risultante tra l'altro dai nuovi modelli di gestione (come il rafforzamento della gestione intermedia e la generalizzazione degli indicatori di *performance*), e dai nuovi dispositivi tecnici (come l'automatizzazione dell'elaborazione dei fascicoli o l'uso di strumenti statistici di gestione del rischio).

1.1 *Ricerca: L'equilibrio tra discrezione e standardizzazione nel lavoro di ispezione*

La discrezionalità è una caratteristica fondamentale dei burocrati di strada ed è il concetto centrale nella teoria della *Street level bureaucracy* (Lipsky 1980; Evans, Hupe 2020). I burocrati usano la discrezionalità su vari piani: per adattare il loro comportamento durante gli incontri con i clienti, per facilitare o rendere più difficile l'accesso ai servizi, per accelerare o rallentare l'elaborazione burocratica dei casi, per scegliere tra l'aderenza stretta alle regole o una gestione più flessibile, e per definire i contenuti delle loro decisioni. La discrezionalità è quello spazio di manovra che consente ai burocrati di strada di esercitare il loro potere e delineare le effettive orientazioni e gli effetti delle politiche pubbliche sul campo. In altre parole, la discrezionalità permette loro di svolgere un ruolo di decisori politici, come affermato da Michael Lipsky. Tale aspetto, a sua volta, rende i burocrati di strada interessanti e importanti attori da studiare nella ricerca sulle politiche pubbliche.

La discrezionalità, come caratteristica generica della burocrazia di strada, non corrisponde necessariamente ad un alto livello di discrezionalità indefinito. Le amministrazioni pubbliche, che includono, ma non si limitano, alle organizzazioni del welfare, hanno subito cambiamenti significativi avanzati dalle riforme del *New public management*, in particolare dagli anni Novanta. Tali riforme comportano, tra le altre cose, obiettivi formalmente definiti, valutazione e monitoraggio delle prestazioni individuali, nuovi modelli organizzativi teoricamente più reattivi ai cambiamenti nelle esigenze del servizio, l'uso generalizzato dei dispositivi ICT e altri strumenti digitali. La letteratura mostra ampiamente come queste riforme abbiano rafforzato il ruolo dei manager nelle pratiche di *front-line* (Riccucci et al. 2004). La catena di comando è

diventata un sistema di monitoraggio verticale in cui ogni agente è sorvegliato da un livello superiore e sorveglia quello inferiore. Le logiche del *New Public Management* si sono incarnate anche in nuove forme di sistemi informativi (Gillingham, Graham 2016). L'intensa applicazione di questi sistemi, con il fine di ottenere dati più ricchi e accurati a costi inferiori, potrebbe aver creato servizi più efficienti; la computerizzazione ha ridotto lo spazio di manovra degli agenti di rango inferiore. Oltre a cambiare lo status delle conoscenze utilizzate dagli assistenti sociali (da "sociali" a "informative"), l'uso dell'ICT è favorevole a «minore discrezionalità per il singolo professionista, poiché ciò che è considerato informazione rilevante è determinato dai requisiti del database e dell'algoritmo» (Parton 2008, p. 262). Come vedremo più avanti, gli ispettori delle frodi nel welfare hanno sperimentato fortemente questi cambiamenti organizzativi e informativi. Questi ultimi hanno senza dubbio messo in discussione l'autonomia di assistenti sociali e ufficiali di basso rango (come gli ispettori di frode nel welfare). Nella revisione della letteratura su questo tema nel caso del welfare britannico, Evans e Harris riconoscono questi cambiamenti ma respingono l'argomento secondo cui avrebbero portato alla "morte della discrezionalità" (Evans e Harris 2004). Nuove regole, nuovi modelli organizzativi, nuovi strumenti, possono invece ridurre le forme di discrezionalità tradizionalmente esercitate dai burocrati del welfare, ma creare nuove incertezze e nuove possibilità, aprendo anche nuove zone di discrezionalità.

Piuttosto che prendere posizione tra il presupporre ancora un alto livello di discrezionalità o affermare la sua inevitabile decadenza a causa del rafforzamento neo-manageriale della supervisione gerarchica, propongo di esplorare le combinazioni mutevoli di modelli di standardizzazione e discrezionalità nel lavoro ispettivo che possono apparire contradditori. Basandomi sulla mia ricerca sulla sorveglianza e sulle sanzioni ai beneficiari di prestazioni sociali nelle organizzazioni francesi di welfare, il mio punto è che (i) un processo di standardizzazione/razionalizzazione non è incompatibile con l'uso della discrezionalità da parte degli ispettori, anche se in misura minore o in modi diversi; (ii) la persistenza della discrezionalità non è riducibile alla sopravvivenza di pratiche che devono essere "corrette" al prossimo passo del processo di razionalizzazione manageriale; (iii) la combinazione di standardizzazione e discrezionalità non è solo funzionale (come un mezzo per adattare regole generali e strumenti a casi particolari); è anche caratteristica di una forma rinnovata di "governamentalità" del welfare (Foucault 1998), e mescola governo a distanza e "potere pastorale", razionalità neo-manageriale e morale del neo-paternalismo.

1.2 *Dati Empirici*

Mi baserò sui risultati di un lavoro di campo di lungo periodo condotto nelle istituzioni francesi di welfare responsabili della distribuzione e del controllo del reddito minimo, dei sussidi per l'alloggio e degli assegni familiari (*Caisses d'Allocations Familiales*, CAF- uffici di prestazioni familiari). Ci sono state due fasi di raccolta dati. La prima serie di interviste è stata condotta tra il 2001 e il 2003. Ho incontrato 42 ispettori e 39 manager delle istituzioni interessate in cinque siti diversi. Inoltre, ho condotto osservazioni dirette delle procedure di verifica per un totale di 12 settimane tra giugno 2001 e febbraio 2002 (Dubois 2021). Una seconda fase di lavoro di campo è iniziata nel 2013 e si è conclusa nel 2015, durante la quale ho raccolto 13 interviste a livello nazionale, 22 a livello locale, e ho condotto osservazioni dirette dei controlli e delle riunioni relative alle sanzioni per frode. Successivamente, ho potuto elaborare dati interni per eseguire diversi test statistici relativi alle forme di controllo, ai destinatari e ai loro risultati (Dubois 2021).

I lavori di campo sono stati condotti all'inizio (il primo) e subito dopo (il secondo) un periodo che costituisce un punto di svolta nel trattamento della frode, nella storia recente del welfare francese. Questo periodo ha visto lo sviluppo e il rafforzamento delle politiche di controllo volte a garantire i pagamenti delle prestazioni sociali. Il particolare contesto di ricerca su cui mi baso mi permette di confrontare due situazioni differenti, riflesse in organizzazioni molto diverse del lavoro burocratico. Il primo periodo di ricerca è caratterizzato da un interesse e una supervisione limitati delle pratiche di ispezione da parte della gerarchia (e, di conseguenza, da un alto livello di discrezionalità degli ispettori delle frodi). Al contrario, la seconda fase di ricerca rivela la generalizzazione della supervisione e della valutazione delle pratiche ispettive, la moltiplicazione degli strumenti di monitoraggio e quindi possibilità ridotte per l'uso della discrezionalità a livello di "strada".

1.3 *Struttura dell'articolo*

Identificherò prima i cambiamenti specifici che hanno costituito un processo di standardizzazione e razionalizzazione delle pratiche investigative nel welfare negli ultimi due decenni. Gli ispettori delle frodi nel welfare avevano molta libertà di interpretazione delle norme legali e di definizione delle loro pratiche all'inizio degli anni Duemila. Durante il periodo successivo, le istituzioni del welfare hanno rafforzato le loro politiche in questo ambito attraverso la specificazione delle regole, delle procedure e la definizione formale dei compiti in un processo di razionalizzazione bu-

rocratica weberiana, completando la legge con strumenti di gestione e tecnologia dell'informazione. Ciò ha portato, un decennio dopo, alla razionalizzazione delle ispezioni sui beneficiari (1). Passerò poi ai motivi di tali cambiamenti. La razionalizzazione e la standardizzazione non sono processi "autoctoni" e derivano sia da pressioni esterne per una sorveglianza e sistemi di sanzione più sistematici ed efficienti, sia da cambiamenti organizzativi interni, con l'ascesa delle procedure di "gestione del rischio" (2). Nell'ultima sezione, un esame più attento delle pratiche degli ispettori rivela che le differenze da un agente all'altro non sono scomparse; nonostante il processo di standardizzazione, i singoli agenti sono ancora in grado di definire parte del loro lavoro burocratico in base alle loro opinioni e preferenze personali. Inoltre, si può sostenere che gli strumenti tecnici della razionalizzazione, come gli indicatori di prestazione, la supervisione legale e i sistemi di sorveglianza basati su computer, non segnano la "morte della discrezionalità". Piuttosto, essi ridefiniscono gli usi della discrezionalità da parte degli ispettori del welfare, che possono essere considerati un requisito per una regolazione efficace dei poveri (3).

2. *Dalla Discrezionalità alla Standardizzazione: Cambiamenti nelle Pratiche d'ispezione*

Molti dei miei intervistati descrivono i cambiamenti che sono avvenuti negli ultimi vent' anni nel controllo delle situazioni dei beneficiari delle prestazioni sociali come un passaggio "dall'artigianato all'industria". Da un sistema basato principalmente sulla buona volontà e le capacità individuali degli agenti, applicato a un numero limitato di casi, il lavoro di ispezione si è effettivamente evoluto in un processo più standardizzato, basato su procedure più rigide e strumenti tecnologici, e implementato su scala molto più ampia. Questo processo di "industrializzazione" comporta la standardizzazione dei tipi e delle origini dei controlli e una più stretta supervisione del lavoro ispettivo.

2.1 *Standardizzazione dei Tipi e delle Origini dei Controlli*

Il rafforzamento delle politiche antifrode nel welfare ha portato a un drammatico aumento del numero di controlli negli ultimi due decenni. Tale aumento è associato a un cambiamento nei tipi di controllo, che sono eseguiti più spesso a distanza, in modo standardizzato se non auto-

matizzato. Fino alla metà degli anni Duemila, i principali tipi di controllo erano le verifiche documentarie e le indagini domiciliari condotte dagli ispettori. Le verifiche tramite scambio di dati erano meno importanti, a causa di ostacoli legali e della mancanza di fascicoli informatici adeguati. Da allora, l'uso degli scambi di dati (ossia la modalità di controllo più standardizzata e automatizzata) si è ampliato in modo notevole. Così come le verifiche documentarie, completate da impiegati *back office* (e non dagli ispettori) sotto la stretta supervisione dei manager intermedi (Tabella 9.1).

In confronto, l'evoluzione nel numero di indagini domiciliari, che costituiscono il nucleo del lavoro ispettivo e sono maggiormente soggette a differenze interpersonali e al potere discrezionale, è meno lineare. Dopo un aumento negli anni Duemila, queste inchieste individuali approfondite si sono stabilizzate, per poi diminuire a partire dal 2010 (Tabella 9.2).

Quantitativamente, sono state favorite le forme di controllo più standardizzate, a scapito di quelle che si basano sulle iniziative e le abitudini dei singoli agenti. Le origini dell'avvio dei controlli hanno seguito un orientamento simile. Gli scambi di dati vengono avviati su base sistematica e automatica, senza bisogno di intervento umano. Il loro crescente ruolo nell'applicazione delle norme antifrode nel welfare equivale quindi ad una promozione di un sistema di sorveglianza informatizzato. Le verifiche documentarie e le indagini domiciliari hanno quattro origini principali: le segnalazioni interne; le segnalazioni esterne (da parte di altre amministrazioni o cittadini che inviano lettere di denuncia); gli obiettivi locali; lo strumento statistico di valutazione del rischio (*data mining*).

Tabella 9.1 Evoluzione dei tipi di controlli nel Dipartimento B

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Scambi di dati	283,974	303,954	374,456	409,153	501,058	521,298	583,838
Controlli sui documenti	14,735	9455	18,019	48,597	69,086	76,125	71,348
Indagini a domicilio	2860	2754	3262	3920	3946	3333	3267

Fonte: CNAF

Tabella 9.2 Indagini a domicilio (dati nazionali)

2006	2010	2013	2016
190,000	257,000	205,000	198,000

Fonte: CNAF

Il numero di segnalazioni esterne è aumentato, ma rimane piuttosto basso rispetto agli altri fattori che portano all'avvio dei controlli. Il principale cambiamento è avvenuto dal 2010: l'uso di strumenti statistici per identificare sospetti o potenziali frodatori si è sviluppato e ora rappresenta la principale giustificazione per le indagini domiciliari (Dubois 2021). Questo è un elemento chiave nel processo di "industrializzazione" perché la rilevazione attiva di possibili errori e frodi viene ora condotta su larga scala: i fascicoli di tutti i beneficiari vengono automaticamente elaborati su base mensile. L'uso di algoritmi segue metodi "attuariali", come nella polizia predittiva (Harcourt 2007). Una volta definiti i modelli statistici, non è più necessario l'intervento umano. Di conseguenza, più vengono utilizzate queste tecniche di *data mining*, meno spazio per la discrezionalità rimane nella scelta dei destinatari da sottoporre a indagini.

2.2 *Una Supervisione più Stretta del Lavoro Ispettivo*

Oltre alla promozione di procedure standardizzate e meccanizzate nella sorveglianza dei percettori di prestazioni sociali, le indagini domiciliari individuali, in cui il potere discrezionale è presumibilmente più forte, sono state sempre più soggette a disposizioni specifiche che regolano le pratiche, al monitoraggio manageriale e a strumenti tecnici che nel frattempo hanno ridotto le possibilità di interpretazione personale.

All'inizio degli anni Duemila, il grado di discrezionalità degli ispettori era molto elevato. La maggior parte del loro tempo lavorativo veniva (e viene tuttora) trascorso fuori dalle istituzioni, in strada, visitando i beneficiari, controllando fascicoli in altri servizi o a casa, scrivendo i loro rapporti, senza supervisione diretta. Alcune delle regole principali e dei criteri su cui avrebbero dovuto basare i loro giudizi, come il criterio dell'"isolamento", rimanevano piuttosto vaghi e venivano in parte definiti sul posto (Dubois 2021). Lo spazio per l'interpretazione di questi criteri non è scomparso, ma oggi è circoscritto da un insieme di strumenti tecnici e manageriali.

È stato infatti creato uno strumento di supporto decisionale per "aiutare" gli ispettori a definire una persona "isolata" o meno. Consiste in un fascicolo

digitale, con un elenco di criteri fattuali (nomi sulla cassetta postale, conto bancario condiviso, bollette pagate in comune, indirizzi registrati in altre amministrazioni, etc.). Mentre questi criteri non erano elencati in modo così sistematico, e la loro rispettiva importanza era valutata in modo informale e comprensivo, ora gli ispettori devono rispondere sì o no a ogni domanda, consentendo al software di elaborare le risposte e calcolare un tasso di probabilità dell'"effettivo" isolamento dei beneficiari. Sulla base di questi risultati, gli ispettori decidono poi se condurre o meno ulteriori indagini. Mantengono un margine di manovra, potendo scegliere di non seguire strettamente la conclusione dello strumento di supporto decisionale. Tuttavia, seguire tale processo consente di risparmiare tempo e oggettivare le basi su cui è stata presa una decisione. Questo non priva completamente gli agenti individuali del potere di giudicare le situazioni di coppia, ma di fatto fornisce un modo per trasferire parte del processo decisionale a uno strumento automatizzato.

La pratica burocratica per eccellenza, cioè la redazione dei rapporti, è stata anch'essa ristrutturata da nuovi strumenti tecnici e standard. La scrittura dei rapporti di indagine era piuttosto informale e poteva variare molto da un ispettore all'altro. Questi rapporti erano spesso scritti a mano, a volte su un foglio separato. Il loro stile era spesso tanto "letterario" quanto formale e "burocratico", nel senso che miravano a fornire al lettore una comprensione generale della situazione del beneficiario e, per farlo, potevano includere elementi sull'atmosfera dell'intervista o i dettagli della casa, oltre a criteri più formali. Questi elementi informali non erano direttamente utilizzati come basi per prendere decisioni, ma erano utili per fornire informazioni sul contesto specifico in cui poteva essere presa una decisione. Attualmente, gli ispettori digitano i loro rapporti online, su una pagina già predisposta, composta da domande a cui gli ispettori devono rispondere brevemente in modo diretto e chiaro. C'è un unico spazio vuoto all'interno del quale gli ispettori possono presentare le loro conclusioni in modo più circostanziale ed esprimere la loro percezione personale del caso riportato. Anche in questo caso, il "sociale" è stato sostituito dall'"informativo" nell'ambito delle conoscenze mobilitate (Parton 2008), poiché le pratiche discrezionali sono state ridotte dall'imposizione di standard.

Oltre a questi strumenti tecnici, vi sono altri cambiamenti burocratici che hanno contribuito a inquadrare il lavoro in modo più rigoroso e monitorare le pratiche ispettive individuali. In primo luogo, i programmi di formazione, ancora rari duranti i primi anni Duemila, hanno offerto l'occasione per stabilire e diffondere standard ufficiali delle pratiche ispettive. Inizialmente, erano principalmente un'occasione per discutere le pratiche individuali tra ispettori già esperti. Oggi, invece, gli ispettori neoassunti hanno l'ob-

bligo di seguire un corso di formazione prima di iniziare a lavorare. Quelli già in servizio seguono una formazione periodica su temi specifici quali ad esempio le innovazioni tecniche o legali. I programmi di formazione sono ora definiti a livello nazionale e concepiti come un mezzo per diffondere "buone pratiche" tra gli ispettori. In altre parole, formalizzano e ufficializzano standard del lavoro ispettivo in un processo di socializzazione professionale esplicitamente organizzato come tale, mentre gli ex ispettori si sono formati prevalentemente sul campo, accompagnati da un mentore, ma anche imparando individualmente man mano che svolgevano il loro lavoro.

In secondo luogo, i testi che specificano la base legale su cui gli investigatori possono e devono operare sono diventati più numerosi e più dettagliati. Fino alla metà degli anni Duemila, avevano un impatto limitato sulle pratiche di indagine effettive. Un semplice "codice" esponeva alcuni principi generali, e gli investigatori non si attenevano sempre a questi principi "deontologici". Tali regole erano principalmente progettate per tutelare la privacy dei beneficiari sottoposti a controllo. In breve, stabilivano i limiti entro i quali gli ispettori potevano svolgere la loro attività, ma rimanevano vaghe riguardo alla definizione del contenuto dell'attività. Progressivamente le cose sono cambiate. Sono state aggiunte nuove regole, principalmente per consentire agli investigatori di compiere azioni che prima non potevano svolgere (come accedere a informazioni sui conti bancari o ad altri archivi amministrativi). Queste nuove possibilità, che sono diventate anche nuovi compiti, hanno sia aumentato le opportunità per iniziative individuali di indagine (maggiore discrezionalità), sia trasferito una parte significativa del lavoro di indagine alla consultazione delle banche dati, a scapito del contatto diretto con i beneficiari (maggiore standardizzazione).

In terzo luogo, gli ispettori delle frodi nelle prestazioni sociali non sono sfuggiti al generale sviluppo della *performance* delle prestazioni individuali. Nelle organizzazioni locali di welfare, si teneva tradizionalmente un'unica riunione settimanale del personale ispettivo, condotta dal responsabile intermedio, principalmente per discutere i casi difficili e per rivedere in modo collettivo e informale l'attività del servizio. Dalla fine degli anni Duemila, ogni indagine può essere monitorata in tempo reale, dal suo avvio fino al completamento, insieme alle decisioni a cui ha dato luogo. Allo stesso modo, il responsabile può controllare quotidianamente l'attività di ciascun ispettore: numero di verifiche effettuate, tasso di identificazione dei pagamenti indebiti, proporzione di frodi rilevate. Gli obiettivi sono definiti, e gli ispettori che li raggiungono hanno maggiori possibilità di avanzamento di carriera rispetto a quelli che non li raggiungono. Anche in questo caso, questo monitoraggio manageriale è certamente un fattore che

riduce il margine di autonomia individuale nell'organizzazione del proprio lavoro, ma non stabilisce in modo preciso come gli ispettori debbano raggiungere i loro obiettivi e condurre le loro indagini.

3. *Le ragioni di un processo di razionalizzazione*

Ci sono stati dunque chiari cambiamenti nella supervisione delle pratiche di ispezione contro le frodi nel welfare e, successivamente, nelle opportunità per gli ispettori di fare uso del potere discrezionale. Questi cambiamenti sono stati promossi, se non imposti, dalla trasformazione politica e normativa, che ha trasformato il trattamento degli abusi e delle frodi nel welfare da tema trascurato a questione centrale. Tale cambiamento è avvenuto gradualmente, dalla metà degli anni Novanta fino alla fine degli anni Duemila, durante l'amministrazione Sarkozy (2007–2012). Tale processo di lungo periodo ha portato all'affermazione di questo tema nel discorso politico, allo sviluppo e al perpetuarsi di meccanismi burocratici di monitoraggio e sanzione, e alla legittimazione delle pratiche che ne derivano.

3.1 *Un nuovo status per le ispezioni sulle frodi nel welfare*

Ancora a metà degli anni Duemila, il controllo dei beneficiari del welfare era considerato principalmente un male necessario all'interno delle organizzazioni del welfare, e le questioni di frode e abuso rimanevano secondarie nei dibattiti pubblici sul welfare. La relativa scarsità di iniziative manageriali in questo ambito era associata a una limitata visibilità nei media e nei dibattiti politici. Durante la mia prima ricerca sul campo, ho osservato una preferenza per la delega, il più possibile verso il basso: nelle organizzazioni del welfare, la tendenza era quella di passare la patata bollente al livello inferiore, dal livello nazionale a quello locale, e dai dirigenti locali agli investigatori, cioè coloro che hanno un contatto diretto con i beneficiari. Questo scarso interesse per la frode nel welfare come tema politico o normativo era associato ad un alto grado di discrezionalità delle ispezioni sul piano operativo.

Al contrario, la frode nel welfare ed il monitoraggio dei beneficiari sono ora diventati una questione politica e normativa prioritaria. Da una routine burocratica ordinaria, l'ispezione è stata promossa a strumento politico dei programmi di welfare riformati. Da un male necessario, si è trasformata in una pratica legittima e rispettata. Un tempo una 'patata bollente', essa è ora diventata una preoccupazione che si è diffusa dall'alto (direttori e dirigenti

nazionali) fino al basso (impiegati negli uffici locali) della gerarchia organizzativa – ancora meglio, è ora un tema di interesse condiviso da vari agenti e servizi, dall'assistenza sociale alla contabilità, dall'IT ai dipartimenti legali e alle unità che gestiscono i fascicoli dei beneficiari. La rinnovata attenzione rivolta all'ispezione delle frodi nel welfare ha dunque rafforzato la posizione degli ispettori negli uffici del welfare e potenziato le loro possibilità di svolgere il loro compito. Questo è anche il fattore del processo di standardizzazione esposto nella prima sezione di questo articolo.

3.2 *Incentivi esterni e il rafforzamento di sorveglianza e sanzioni*

L'evoluzione delle pratiche ispettive deve essere inserita in una prospettiva più ampia, considerando il dibattito pubblico sul welfare e i cambiamenti istituzionali. La politicizzazione della frode nel welfare è aumentata drasticamente. Ad esempio, le interrogazioni parlamentari sul tema frode nel welfare, che erano rimaste rare prima degli anni Duemila (meno di 100 interrogazioni per legislatura), sono più che raddoppiate all'inizio del secolo (227 nel periodo 2002-2007), e di nuovo quasi raddoppiate nella legislatura successiva (441 nel 2007-2012, durante la presidenza di Nicolas Sarkozy), rimanendo su livelli elevati sotto la presidenza di François Hollande (262 nel 2012-2017) (Dubois, Lieutaud 2020). Un'evoluzione simile si può osservare per quanto riguarda la copertura mediatica. Questa attenzione pubblica ha spinto (anche se indirettamente) le organizzazioni del welfare a includere questo tema nella loro agenda. Sebbene non vi fossero prove di un aumento delle frodi, tali organizzazioni dovevano dimostrare di affrontare il problema in modo più sistematico ed efficace, a causa della nuova convinzione condivisa di uno stato sociale rovinato dagli abusi. Questo è uno dei motivi per cui i dirigenti delle organizzazioni del welfare hanno cercato di riprendere un maggiore controllo sulle pratiche ispettive.

A livello istituzionale, sono due i fattori che hanno incentivato le organizzazioni del welfare a razionalizzare la loro politica di ispezione. In primo luogo, la politicizzazione della frode all'inizio dell'era Sarkozy ha portato alla creazione di una nuova istituzione nazionale, il Comitato Nazionale Contro le Frodi, che ha l'obiettivo di affrontare varie forme di frode, come l'evasione fiscale e le frodi doganali, oltre alle frodi nel welfare. Il comitato è incaricato di supervisionare una politica nazionale antifrode. Promuove lo scambio di informazioni tra dipartimenti e amministrazioni e valuta i risultati delle politiche antifrode su base annuale. Sebbene il comitato non abbia un potere gerarchico diretto, ha contribuito a imporre la necessità di un nuovo approccio, per quanto riguarda le pratiche di

controllo burocratico, la loro trasparenza e la valutazione dei risultati. In secondo luogo, e più importante nel caso delle istituzioni di welfare, anche la Corte dei conti nazionale (*Cour des Comptes*) ha svolto un ruolo cruciale in questo processo. Dal 2006, la Corte è responsabile della certificazione del bilancio delle organizzazioni del welfare. La procedura di certificazione include un audit sugli sforzi compiuti da queste organizzazioni per garantire la sicurezza delle informazioni utilizzate per concedere i benefici. Dato che sono principalmente i beneficiari a fornire la maggior parte di queste informazioni, la Corte ha iniziato a valutare l'efficacia dei controlli sui beneficiari. Le sue conclusioni sono spesso critiche e suggeriscono sistematicamente che le organizzazioni del welfare debbano migliorare il monitoraggio dei beneficiari e aggiungere nuove forme di verifica a quelle già esistenti, in un processo di rafforzamento continuo che aumenta la rigidità delle ispezioni. A differenza di quanto accaduto dopo la riforma amministrativa negli Stati Uniti negli anni Settanta e all'inizio degli Ottanta (Brodkin 1986, p. 10), non ci sono sanzioni finanziarie legate ad alti tassi di errore o frode; tuttavia, anche senza tali sanzioni, questa nuova forma di valutazione e di audit esterni ha portato direttamente a ispezioni più sistematiche e razionalizzate sui beneficiari.

Insieme a questi nuovi e molteplici incentivi, le trasformazioni politiche e normative hanno portato ad un approccio più coercitivo nei confronti dei beneficiari del welfare che venivano trovati ad abusare del sistema. Fino al 2005, ad esempio, non esistevano sanzioni sistematiche per l'abuso del welfare. La maggior parte delle volte, ai beneficiari che truffavano il sistema veniva solo chiesto di rimborsare i pagamenti indebiti o in eccesso e le persecuzioni erano circoscritte ai casi di truffa o utilizzo di documenti falsi. La decisione di denunciare o meno tali beneficiari illegali era lasciata alla discrezione delle direzioni degli uffici locali. Il sistema è cambiato completamente nel 2005. Da allora, gli uffici locali sono obbligati per legge a intraprendere azioni legali quando l'importo del pagamento indebito supera una soglia legalmente definita. Inoltre, è stata introdotta una procedura interna di sanzione, che viene applicata ai "truffatori" del welfare sotto questa soglia o può completare le azioni giudiziarie. Di conseguenza, il numero di sanzioni (giudiziarie e amministrative) è aumentato drasticamente. Tra le altre conseguenze, questo processo di "giudiziarizzazione" e il nuovo sistema di sanzioni hanno suscitato un maggiore interesse per i presupposti legali delle decisioni prese a seguito delle ispezioni del welfare. Come affermano dirigenti locali e investigatori, essi devono ora "consolidare" le loro conclusioni quando il caso potrebbe essere portato in tribunale o appellato, nel caso di sanzioni amministrative. Ciò ha avuto un

impatto diretto sulla supervisione degli investigatori, il cui lavoro fa ora parte, più che mai, di una catena di comando e procedure legali, ed è quindi meno discrezionale.

3.3 *Una svolta gestionale interna*

Possiamo già intuire come questi fattori esterni abbiano influenzato l'organizzazione interna delle ispezioni contro le frodi nel welfare, portando a un livello più alto di supervisione volto a garantire i processi di pagamento e migliorare l'efficacia delle pratiche di ispezione. Il monitoraggio dei beneficiari è infatti al centro di due nuove tecnologie manageriali. In primo luogo, il controllo di qualità, definito in questo caso come «un sistema di monitoraggio delle prestazioni che valuta l'accuratezza dei pagamenti statali del welfare» (Brodkin 1986, p. 9). Uno degli obiettivi principali del controllo di qualità è la "qualità" dei controlli sull'accuratezza delle dichiarazioni dei beneficiari. Anche se il controllo di qualità è promosso dalla retorica del "pagamento giusto, alla persona giusta, al momento giusto", si concentra in realtà principalmente sui pagamenti in eccesso e sulle frodi, prestando poca attenzione alla mancata fruizione o ai pagamenti insufficienti dei benefici. Oltre al calcolo del "tasso di errore", il "tasso di frode" è fondamentale in questo processo, così come nella procedura di "certificazione" della Corte dei conti, il che spiega una supervisione più stretta dei funzionari di livello operativo che conducono i controlli sul welfare. In secondo luogo, l'ispezione delle frodi nel welfare è stata ridefinita in termini di "gestione del rischio". Nella pratica, queste due espressioni descrivono più o meno la stessa cosa: controlli sui beneficiari del welfare. Tuttavia, questo cambiamento di vocabolario segna comunque un cambiamento reale, sottolineando il fatto che le pratiche ispettive non sono più considerate una routine burocratica, ma fanno ora parte di un sistema complesso, in cui tali pratiche sono connesse all'elaborazione statistica e digitale, mirate in base ai punteggi di rischio e valutate in base a tassi e obiettivi. In altre parole, mentre gli investigatori erano soliti lavorare in isolamento (e godere di grande autonomia), ora sono parte di un meccanismo altamente complesso.

4. *La combinazione di discrezione e razionalizzazione*

Tutti questi apparati burocratici hanno ridotto gli spazi di discrezionalità possibile, ma non hanno portato alla sua "morte". Parafrasando

la famosa frase di Dworkin, «il buco nella ciambella» (*the hole in the donut*) è più piccolo ed è ora circondato da una «cintura di restrizioni» più stretta, ma esiste ancora uno spazio aperto per la discrezionalità (Dworkin 2013, p. 48). Dopo aver mostrato la persistenza delle differenze interpersonali nelle pratiche di ispezione delle frodi nel welfare, sosterrò che la discrezionalità rimane; non come un'imperfezione da correggere e destinata a scomparire, ma come un modello strutturale necessario nell'ambito di un sistema di sorveglianza e sanzione rafforzato e trasformato nei confronti dei poveri.

4.1 *Differenze Interpersonali*

Una prima evidenza della "sopravvivenza" della discrezionalità, nonostante la diffusione ed implementazione di pratiche di standardizzazione e razionalizzazione, si trova nelle variazioni nelle pratiche adottate tra diversi ispettori. Nonostante un impressionante lavoro di supervisione tecnica e legale, nonostante la formazione e la definizione degli obiettivi, le differenze tra gli investigatori "resistono" alla standardizzazione. Ciò è dimostrato da enormi differenze nella performance. La tabella 9.3 riassume i diversi livelli di performance all'interno di una squadra locale di investigatori. Questi ultimi sono importanti dal punto di vista della produttività, con il numero medio di indagini domiciliari per giorno lavorativo che varia tra 1,5 e 2,2. Il divario massimo nel tasso di mancato pagamento è piuttosto alto (6,6 punti), e il divario nei tassi di pagamento indebito è ancora più ampio (23,3 punti). Il divario più grande riguarda la qualificazione della frode. La proporzione di casi fraudolenti tra tutti i controlli effettuati da ciascun investigatore varia dall'11 al 19%, il che significa che gli investigatori più "rigorosi" trovano quasi 2,5 volte più casi di frode rispetto ai più "permissivi" (Tabella 9.3).

L'unità locale di ispezione delle frodi nel welfare è chiaramente divisa in tre coppie. La prima si distingue chiaramente per i risultati sopra la media riguardo alle decisioni sui pagamenti in eccesso e sulle frodi e, più generalmente, in termini di proporzione di anomalie identificate (tasso globale di anomalie) e di ciò che può essere considerato un'approssimazione del livello di severità delle decisioni (sottraendo la proporzione di decisioni a favore dei beneficiari – tasso di sotto-pagamento – dalla proporzione di quelle sfavorevoli – tasso di pagamento in eccesso –). La seconda coppia (ispettori 3 e 4) rientra nella media (ad eccezione di un tasso di frode più basso per l'ispettore 4), mentre la terza è al di sotto della media, con sfumature tra gli ispettori 5 e 6.

Tabella 9.3 La performance dell'investigatore presso l'ufficio di assistenza sociale locale B

Investigatori	N. di ispezioni per anno	N. medio di ispezioni al giorno	Tasso di pagamenti indebiti (%)	Tasso di pagamenti mancati (%)	Livello di severità	Tasso di frode	Tasso globale di anomalie (%)
1	387	1,8	50,4	13,4	37	19	82,8
2	307	1,5	45,4	16,7	28,7	27	89,1
3	371	1,8	36	12,2	23,8	17	65,2
4	343	1,7	39,3	12,5	27	13	64,8
5	435	2,2	29,5	14,2	15,3	11	54,7
6	375	1,8	27,1	10,1	17,1	16	53,2
Media	370	1,8	37,95	13,2	24,75	17	68,3

*Proporzione dei casi/numero totale di ispezioni.
Pagamenti indebiti: prestazioni ricevute quando il beneficiario non ne aveva diritto
Pagamenti mancati: prestazioni non ricevute quando il beneficiario ne aveva diritto
Livello di severità: differenza tra tasso di pagamenti indebiti e tasso di pagamenti mancati

L'ispettore 5 presenta un tasso di sotto-pagamento più elevato e quindi appare meno severo rispetto ai suoi colleghi. Inoltre, conduce molte più ispezioni rispetto a loro, il che è associato a un tasso di frode più basso. Al contrario, l'ispettore 6 raggiunge un tasso di frode che lo avvicina ai suoi colleghi della seconda coppia.

Queste differenze nelle performance e nei risultati sono collegate a differenze nell'impegno degli agenti nel loro lavoro e nel modo in cui definiscono il proprio ruolo. La severità e un alto tasso di frode (ispettori 1 e 2) sono associati a un forte impegno nella ricerca di informazioni, che valorizza l'indagine approfondita rispetto al lavoro burocratico di routine. Le pratiche e le competenze degli investigatori variano di conseguenza. Le indagini preliminari e l'uso delle informazioni disponibili variano notevolmente a seconda della capacità e della volontà degli investigatori di svolgere indagini "in ufficio" utilizzando file informatici e controllando banche dati. Mentre alcuni investigatori privilegiano questo lavoro preparatorio che consente loro di verificare e contestare le dichiarazioni dei beneficiari

quando accumulano elementi di prova in caso di frode e di azioni legali, altri favoriscono le relazioni umane dirette e confidano nelle loro capacità di interrogatorio. Il modo in cui gli ispettori conducono le interviste varia anche da una routine informale («non è altro che una valutazione della situazione, il tuo fascicolo è stato selezionato a caso») a intimidazione («è una cosa seria! Questa è un'operazione di controllo e potresti essere perseguito!»). Anche il principale obiettivo che gli investigatori hanno in mente può differire, passando dalla quantità (numero di ispezioni) ai risultati (scoprire casi di frode), come dimostrato dai dati nella tabella precedente: l'ispettore 5, che ha la massima produttività (2,2 controlli al giorno), è quello con il tasso più basso di fascicoli fraudolenti (11%), e viceversa, l'ispettore 2, che esegue il minor numero di controlli al giorno (1,5), ha il tasso di frode più alto (27%).

4.2 *Le Funzioni della Discrezionalità*

Se gli investigatori godono ancora di una certa libertà nelle loro pratiche, questo è ovviamente dovuto alle caratteristiche del lavoro della burocrazia di strada, e alla successiva difficoltà, se non addirittura impossibilità, di ridurre severamente la loro discrezionalità (Lipsky 1980). La teoria della burocrazia di strada mostra anche che la discrezionalità non è solo irreducibile, ma è anche funzionale. Essa è «necessaria per un servizio efficace» (Lipsky 1980, p.16); e una «parte necessaria della determinazione dei benefici, permettendo di adattare regolamenti complessi e ambigui a circostanze familiari infinitamente varie» (Brodkin 1986, p. 74).

I dirigenti del welfare che ho intervistato hanno quindi un atteggiamento ambiguo nei confronti della discrezionalità dei loro investigatori. Da un lato, le differenze nelle pratiche e nei risultati tra di loro contraddicono la loro visione idealistica di un apparato di ispezione reso completamente coerente grazie sia alla regolamentazione legale che a quella manageriale. Tali differenze sono anche considerate una persistenza indesiderata di una possibile arbitrarietà, fonte di un trattamento disuguale dei cittadini, in contraddizione con gli slogan ufficiali che giustificano la sorveglianza rafforzata dei beneficiari del welfare in termini di giustizia ed equità. D'altro canto, i "gestori del rischio" sono pienamente consapevoli dell'utilità della discrezionalità. Come riferito da un responsabile della gestione del rischio a livello nazionale, «abbiamo bisogno di combinare la rigorosità dei modelli statistici e l'intuito dell'ufficiale doganale». I modelli algoritmici predittivi non considerano le impostazioni contestuali, né possono anticipare l'infinita varietà di situazioni e possibili strategie di frode. La di-

screzionalità è dunque necessaria per identificare i trasgressori che possono "sfuggire" ai modelli statistici razionalizzati.

L'ispezione dei beneficiari combina la sorveglianza informatica remota e anonima con l'esercizio di "potere pastorale" che tiene conto delle differenze individuali, il che illustra «le pratiche complesse e multiple di una "governalità"[1] che presuppone, da un lato, delle forme razionali, delle procedure tecniche e delle strumentazioni attraverso cui si esercita e, dall'altro, dei giochi strategici che rendono instabili e reversibili le relazioni di potere che esse devono assicurare» (Foucault 1998, p. 237). L'introduzione del *data mining* e di altre forme di razionalizzazione, unita al mantenimento di forme tradizionali di sorveglianza individuale, invita quindi a una conclusione diversa dall'assunzione classica di un passaggio dal controllo ravvicinato al monitoraggio remoto. Piuttosto, porta all'ipotesi di un nuovo accoppiamento tra standardizzazione e personalizzazione. Il forte sviluppo del monitoraggio remoto, grazie alla sofisticata tecnologia informatica e al trattamento dei dati statistici, non porta, contrariamente a quanto si potrebbe pensare, alla scomparsa delle forme tradizionali di ispezione diretta. L'automazione della rilevazione basata su fattori di rischio implica la ricostruzione di situazioni concrete grazie a visite domiciliari e interrogatori *vis-à-vis*.

Oltre a fornire informazioni complementari, queste interazioni dirette servono come strumento per "disciplinare" i poveri (Soss et al. 2022). L'ispezione fisica e diretta consiste prima di tutto nel far sentire i beneficiari in colpa, sia per assicurarsi che "i privilegiati" che hanno un lavoro non si aspettino troppo, sia per ricordare a coloro che non lavorano che possono solo sperare in un'assistenza condizionata e non rivendicare diritti. Le questioni imprevedibili degli interrogatori ricordano ai beneficiari che devono considerare la loro situazione come provvisoria e precaria, invece di considerare il loro "diritto alla prestazione" come uno status permanente e sicuro. L'ispezione *vis-à-vis* consiste infine nel tentare di riformare *habitus* che non si conformano alle richieste del mercato del lavoro e/o delle istituzioni (Dubois 2021). La discrezionalità è fondamentale per queste varie funzioni e, di conseguenza, non viene sostituita dalla standardizzazione; piuttosto, la completa.

1 Il termine "governalità" qui riportato segue la traduzione presente nel testo citato. Tuttavia, è importante segnalare che la terminologia più comunemente utilizzata per tradurre il concetto foucaultiano è "governamentalità". Si è scelto, in questo caso, di mantenere la formulazione della fonte citata per rispettarne la fedeltà.

5. *Conclusioni*

Questo articolo ha fornito alcune intuizioni sul lavoro di ispezione strategico, ma poco studiato, degli ispettori delle frodi nel welfare. L'osservazione delle pratiche di questi burocrati di strada evidenzia alcune caratteristiche dei recenti cambiamenti nella gestione e nel lavoro all'interno di organizzazioni che erogano prestazioni sociali, aiutando a svelare alcune caratteristiche strutturali dello stato sociale nell'era della riduzione della spesa e dei programmi di *workfare* (Dubois 2009). Manca una ricerca comparativa e studi di caso simili nazionali per valutare la possibile generalizzazione dei nostri risultati sul caso francese. Tuttavia, le informazioni disponibili nella letteratura accademica, nei documenti ufficiali e nei media confermano che il rafforzamento delle politiche contro le frodi nel welfare, insieme alla managerializzazione del lavoro di ispezione e all'aumento dell'uso di grandi database e tecnologie di sorveglianza, sono tendenze ampiamente condivise nei paesi dell'Europa occidentale, così come in Nord America e Australia, anche se concretizzate in modi diversi da un caso all'altro. Si tratta, dunque, della combinazione ideologica del neoclassicismo utilitaristico, che considera i beneficiari del welfare degli strateghi volti a massimizzare la loro utilità, con la morale neopaternalista che li considera come potenziali imbroglioni scansafatiche.

Oltre all'analisi delle organizzazioni del welfare, questo caso studio ha affrontato la questione teorica della discrezionalità rispetto alla standardizzazione e alla razionalizzazione nella burocrazia di livello inferiore, una questione che si pone con una particolare accuratezza nel caso degli ispettori. Ho dimostrato che l'emergere di nuovi standard e l'uso di procedure tecniche formali non portano necessariamente alla scomparsa del margine di manovra personale nelle pratiche di ispezione e che la persistenza della discrezionalità può essere utilizzata per completare l'elaborazione dei file codificati e automatizzati. Tecniche e strumenti di razionalizzazione simili, come le statistiche predittive della gestione del rischio, sono stati implementati in altri ambiti politici, come l'istruzione, l'occupazione, i servizi fiscali, la giustizia e la polizia. Questa analisi può permettere di confrontare come tali innovazioni abbiano messo alla prova la discrezionalità in questi ambiti, e come si siano combinate in nuove forme di lavoro ispettivo.

Riferimenti bibliografici

Brodkin E. Z., 1986, *The false promise of administrative reform: Implementing quality control in welfare*, Philadelphia, Temple University Press.

Dubois V., 2009, *Le trasformazioni dello stato sociale alla lente dell'etnografia. Le inchieste sul controllo degli assistiti sociali*, in «Etnografia e ricerca qualitativa», n. 2, p. 163-187.

Id., 2021, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir [traduzione italiana in corso].

Dubois V., Lieutaud M., 2020, *La "fraude sociale" en questions. La naturalisation d'une thématique politique au prisme des questions à l'Assemblée nationale (1986-2017)*, in «Revue française de science politique», vol. 70, n. 3-4, pp. 7-37.

Dworkin R., 2013, *Taking rights seriously: Bloomsbury revelations series*, London, Bloomsbury.

Evans T., Harris, J., 2004, *Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion*, in «British Journal of Social Work», vol. 34, n. 6, pp. 871-895.

Evans T., Hupe P. L. (Eds.), 2020, *The Palgrave handbook on discretion: The quest for controlled freedom,* London, Palgrave Macmillan.

Foucault M., 1998, *Prefazione alla Storia della sessualità 1984*, in *Archivio Foucault Interventi, colloqui, interviste 3. 1978-1985*, Milano, Feltrinelli, pp. 233-239.

Gillingham P., Graham T., 2016, *Designing electronic information systems for the future: Social workers and the challenge of new public management*, in «Critical Social Policy», vol. 36, n. 2, pp. 187-204.

Gilliom J., 2001, *Overseers of the poor: Surveillance, resistance, and the limits of Privacy*, Chicago, University of Chicago Press.

Gustafson K. S., 2011, *Cheating welfare: Public assistance and the criminalization of poverty*, New York, New York University Press.

Harcourt B. E., 2007, *Against prediction: Profiling, policing, and punishing in an actuarial age*, Chicago, University of Chicago Press.

Lipsky M., 1980, *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation.

Lurie I., 2006, *At the front lines of the welfare system: A perspective on the decline in welfare caseloads*, Albany, NY, Rockefeller Institute Press.

Parton N., 2008, Changes *in the form of knowledge in social work: From the 'social' to the 'informational'?* in «British Journal of Social Work», vol. 38, n. 2, pp. 253-269.

Riccucci N. M., Meyers, M. K., Lurie, I., Han, J. S., 2004, *The implementation of welfare reform policy: The role of public managers in front-line practices*, in «Public Administration Review», vol. 64, n. 4, pp. 438-448.

Serre D., 2017, *Class and gender relations in the welfare state: The contradictory dictates of the norm of female autonomy*, in «Social Sciences», vol. 6, n. 2 , pp. 1-10.

Soss J., Fording R. C., Schram S., 2022, *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*, Milano-Udine, Mimesis (ed. or. 2011).

ROTTE

Maristella Cacciapaglia

LA CONDIZIONALITÀ AL LAVORO REMUNERATO
Voce ai beneficiari del Reddito di Cittadinanza

Abstract:
This article explores the perceptions of conditionality mechanisms linked to the Italian Citizenship Income (Reddito di Cittadinanza) among benefaiciaries living in marginal areas, with a focus on Taranto, an industrial city in southern Italy. Using 39 semi-structured interviews conducted between 2019 and 2021, the study highlights how recipients interpret and negotiate the obligations imposed by the policy, particularly regarding paid employment. The findings reveal a dual stance: while many beneficiaries legitimize conditionality to distinguish themselves from perceived "exploiters" of the system, they simultaneously emphasize the need for dignified work aligned with their aspirations. The research also underscores the paradox of implementing conditionality in a socio-economic context marked by scarce and precarious job opportunities. By shedding light on the lived experiences of beneficiaries, the study contributes to a deeper understanding of the implications of conditional social policies in economically vulnerable settings, offering insights into their effectiveness and challenges.

Keywords:
conditionality; paid-work activation; workfare; lived experiences; Reddito di Cittadinanza.

1. *Introduzione*

"Io, Daniel Blake" è un film diretto da Ken Loach, vincitore della Palma d'oro al Festival di Cannes 2016. Scorre lentamente ma scrupolosamente nelle vicende di un falegname inglese di 59 anni, costretto a cercare lavoro per ricevere un sussidio statale dal momento in cui non può più lavorare per un problema cardiaco. Il parere del suo medico non conta; vale, invece, quello di una sconosciuta professionista che lo obbliga a cercare lavoro, a portare le prove di tale ricerca, a frequentare un *workshop* su come si scrive un *curriculum vitae*, a scriverne uno. Il finale non ci restituisce un Daniel

Blake alle prese con un nuovo lavoro ma, se fosse stata quella l'intenzione del regista, lo avremmo forse ritrovato in panni simili a quelli indossati da Ricky, protagonista di un altro film di Loach "*Sorry we missed you*". Ricky è un corriere *freelance* che non lavora per una grossa ditta di consegne, ma "collabora" con una grossa ditta di consegne. Lo pagano se consegna, a consegna, mentre i pacchi che trasporta ogni giorno sono tracciati con estrema precisione. Bisogna consegnare più velocemente, urinare in una bottiglia di plastica, continuare a lavorare dopo un'aggressione. Proprio come Daniel, Ricky è padrone del proprio destino. Il furgone che guida ogni giorno è il suo, lo ha comprato chiedendo a sua moglie di vendere la propria auto, di spostarsi con i mezzi per lavorare come assistente domiciliare con un contratto a zero ore. Una decisione sofferta, che guarda ancora al sogno di acquistare una casa per sé e per i propri figli, nonostante il fallimento della banca con cui avevano sottoscritto il mutuo e i tanti lavori poveri nella storia di Ricky.

Entrambi i personaggi di Loach possono essere considerati rappresentativi di chi, secondo Guy Standing (2011), si ritrova oggi in una nuova *underclass* sociale – quella dei precari – o di chi, per Chiara Saraceno (2015), ha un lavoro che non basta. Non basta, cioè, per fuoriuscire dalla condizione di vulnerabilità sociale in cui ci si ritrova. Eppure, sempre più politiche contro la povertà richiedono ai loro beneficiari di partecipare ad un percorso di inserimento o re-inserimento nel mercato del lavoro, pena la decadenza della prestazione sociale a cui hanno diritto, in quello che diventa così un welfare "condizionato".

Questo nesso obbligatorio tra welfare e lavoro, da poter rimandare all'espressione latina *condicio sine qua non o conditio sine qua*, sta incidendo sul volto del Welfare State. A fare da scalpello sono in tanti casi le politiche attive del lavoro per le fasce più vulnerabili della popolazione, che comprendono tutti quegli interventi a supporto dell'occupazione e dell'inserimento lavorativo: i servizi di orientamento e di formazione professionale, l'assistenza nella ricerca delle offerte di lavoro, i programmi di tirocinio, il sostegno all'auto-impiego, i lavori socialmente utili, etc. Secondo Watts e Fitzpatrick (2018), si è trattato anzi di una vera propria svolta delle politiche sociali nella direzione della condizionalità: una *conditionality turn*.

Nonostante la propria denominazione, il Reddito di Cittadinanza italiano – abolito nel 2023 – non ha preso una strada diversa. Denominato come ciò che oggi è sperimentato come reddito di base universale, si è trattato di uno schema di reddito minimo selettivo e "condizionato". Anche questa politica sociale è stata, infatti, legata a un percorso di inserimento nel mercato del lavoro o, eccezionalmente in condizioni di inoccupabilità, di inclu-

sione sociale. Un esempio di esenzione dall'obbligo di lavorare è stato un beneficiario – o una beneficiaria – con responsabilità di cura verso minori di età inferiore ai tre anni, come se, superata questa soglia, l'autonomia fosse automaticamente raggiunta o come se il lavoro di cura non fosse un lavoro. Questo vincolo persiste perfino in contesti difficili, segnati da una marginalità che include, tra le altre dimensioni, quella lavorativa. I percorsi professionali che lì si ritrovano sono in tanti casi spezzati e frammentati, precari e poveri.

Partendo da queste premesse, l'articolo esplora come i beneficiari del Reddito di Cittadinanza, residenti in contesti marginali, percepiscano i meccanismi di condizionalità orientati al lavoro remunerato. L'obiettivo è comprendere i significati che tali soggetti attribuiscono a questo tipo di condizionalità, indagando in che modo i relativi processi si intrecciano con le loro esperienze di vita precarie. In questo modo, l'articolo intende contribuire a una comprensione più profonda delle implicazioni di queste politiche in contesti di vulnerabilità economica e lavorativa, evidenziando come vengano interpretate e contestualizzate dai beneficiari.

Il contesto prescelto è quello di Taranto, una città industriale in crisi nel Mezzogiorno d'Italia, considerato nel suo complesso come un territorio marginale. Qui la ricerca coinvolge 39 beneficiari, diversi per genere, età, livello di istruzione e condizione di vulnerabilità, attraverso interviste semi-strutturate per le quali si è ricorso al metodo di oggettivazione partecipante di Bourdieu (1993) nell'arco di due anni (2019-2021).

L'articolo si struttura come segue: inizialmente vengono analizzati i meccanismi di condizionalità al lavoro previsti dal Reddito di Cittadinanza, che vengono successivamente inseriti nel dibattito teorico sulle trasformazioni del welfare promosse da questi dispositivi, con particolare attenzione alle esperienze vissute dalle persone beneficiarie e al contesto socio-economico in cui esse vivono. Si procede con la presentazione della metodologia adottata per la raccolta e l'analisi dei dati, seguita da una riflessione articolata sui risultati emersi dalla ricerca. Infine, vengono tracciate le linee conclusive dell'articolo.

2. *La condizionalità legata al lavoro nel Reddito di Cittadinanza*

Secondo Alfano, Cicatiello e Maffettone (2020), il Reddito di Cittadinanza italiano dovrebbe essere rinominato 'BINO' (*basic income in name only*), poichè un reddito di base vero e proprio è una forma di reddito individuale e universale, senza condizioni. Quello in salsa italiana è stato invece un dispo-

sitivo multi-schema, una politica attiva del lavoro o, in caso di inoccupabilità, di inclusione sociale; a tratti una politica di attivazione al lavoro e a tratti un reddito di sussistenza, simile a una forma particolare di reddito minimo garantito con il duplice scopo di riattivare i soggetti inattivi e offrire un sostegno contro la povertà (Alfano *et al*. 2019; Seghezzi 2019).

Tuttavia, a livello normativo, è stata la componente lavoristica ad emergere e imporsi sulle altre. Si pensi, ad esempio, agli interventi che sono stati destinanti esclusivamente al rafforzamento dei Centri per l'Impiego attraverso la figura dei navigator, mentre gli interventi per l'inclusione sociale sono stati limitati e pure lasciati alla discrezionalità del welfare locale. Di fatto, il Reddito di Cittadinanza si è fondato sul principio che il lavoro debba essere la principale fonte di reddito e che le forme di reddito alternative possano essere erogate solo in presenza di ostacoli oggettivi alla possibilità di lavorare, tant'è che esso si inscrive perfettamente nell'art. 14 del Pilastro Sociale Europeo, per cui chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi al (re) inserimento nel mercato del lavoro.

La condizionalità ha diviso la platea dei beneficiari in diverse categorie: quelli convocati dai Centri per l'Impiego, obbligati a dare disponibilità immediata al lavoro e a firmare il patto per il lavoro; quelli che, non essendo in condizione di lavorare, sono stati convocati dai servizi sociali comunali per firmare il patto per l'inclusione sociale; e quelli esclusi o esonerati da ogni meccanismo di condizionalità, come studenti o genitori con figli a carico fino a una certa età. Inoltre, sia gli occupabili che gli inoccupabili sono stati costretti – pena la decadenza del beneficio – a dichiarare la propria disponibilità a partecipare a lavori socialmente utili nel loro comune di residenza.

Nel contesto di questa ricerca, con la stipula del Patto per il Lavoro, il beneficiario è stato tenuto a: registrarsi sull'apposita piattaforma digitale e consultarla quotidianamente; svolgere una ricerca attiva del lavoro, verificando le nuove offerte di lavoro secondo le modalità definite nel patto; sostenere colloqui psicoattitudinali e prove di selezione finalizzate all'assunzione; accettare offerte di lavoro congrue.

Rispetto a questo ultimo punto, nel disegno originale del Reddito di Cittadinanza, la congruità dell'offerta di lavoro è stata definita dai principi enunciati nell'art. 25 del decreto legislativo 150/2015: coerenza tra l'offerta di lavoro e le competenze maturate; distanza del luogo di lavoro dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi pubblici; durata dello stato di disoccupazione. Se un'offerta di lavoro viene rifiutata, la congruità

cambia: nei primi dodici mesi è congrua un'offerta entro 100 chilometri dalla residenza del beneficiario o raggiungibile in cento minuti con i mezzi pubblici per la prima offerta, entro 250 chilometri per la seconda offerta, ovunque in Italia per la terza offerta. Dopo dodici mesi, un'offerta è congrua entro 250 chilometri per la prima e seconda offerta, ovunque in Italia per la terza offerta.

Le riforme successive hanno reso la *policy* più stringente e coercitiva: il sussidio decade dopo due, e non tre, offerte di lavoro congrue rifiutate, con la seconda offerta valida in qualsiasi luogo del territorio nazionale. Inoltre, sono stati introdotti maggiori controlli sulla condotta dei beneficiari, con uno scambio integrale dei dati tra INPS e Ministero della Giustizia e la collaborazione con autorità straniere per la verifica sui patrimoni all'estero[1].

3. *Condizionalità, cambiamenti welfaristici ed esperienze vissute*

Il dibattito scientifico, così come quello pubblico, ha sin da subito rivolto un'importante attenzione al Reddito di Cittadinanza, superandone anzi limiti e stereotipi. Gli studi che lo riguardano si concentrano in particolar modo sul confronto con altre misure (Saraceno 2018, 2023; Gallo, Luppi 2019; Baldini, Busilacchi 2023), sulle esclusioni della *policy* (Ferrera 2019; Saraceno 2019; Morgese 2019; L.A.W. 2023) oppure sulla *governance* multilivello (Mandrone, Marocco 2019; Spattini 2019; Rossini 2019; Lodigiani, Maino 2022). Diversi altri studi riguardano il tema del lavoro (Saraceno 2018; Pulignani, Ciarini 2018; Anselmo *et al.* 2020; De Minicis, Marucci 2021; Ciarini, Villa 2021; De Angelis 2023a; Sartori 2023; Cacciapaglia 2023; Cacciapaglia, De Angelis 2024). È inoltre significativo il numero di indagini condotte nel merito dell'implementazione e della valutazione della politica (Corte dei Conti 2021; Cavalca 2021; Busilacchi *et al.* 2021; Ciarini, Villa 2021; Gori *et al.* 2023; Sacchi *et al.* 2023a; Sacchi *et al.* 2023b; De Angelis 2023b). Ciononostante, sono poche le analisi che prendono in considerazione la voce dei beneficiari, men che meno la loro

1 Pur concentrandosi in questo articolo sull'analisi della condizionalità lavorativa – che impone ai beneficiari l'obbligo di cercare lavoro, accettare impieghi congrui o partecipare a lavori socialmente utili, con il rischio di sanzioni o esclusione dal sussidio in caso di inadempienza – è importante sottolineare che, in linea con altre misure di reddito minimo (Natili, 2020), la condizionalità legata al Reddito di Cittadinanza italiano ha incluso anche il rispetto dei requisiti economici e patrimoniali previsti dalla normativa per accedere al beneficio, nonché il controllo sulle spese effettuate mediante i soldi del Reddito di Cittadinanza.

esperienza rispetto ai meccanismi di condizionalità previsti dalla *policy*. Tra le eccezioni si ritrovano il volume curato da Gori (2023), le analisi di Maino e Lodigiani (2022, 2024) oppure lo studio di Bertoluzza, Mazzuca e Pernetti (2023), con una particolare attenzione verso la condizionalità orientata al lavoro oltre il senso economico (associabile ai progetti di utilità collettiva nel caso del Reddito di Cittadinanza).

Nel dibattito internazionale, la condizionalità orientata al lavoro remunerato è stata analizzata all'interno del consistente dibattito riguardante le trasformazioni del welfare. Intrinseca alle politiche attive del lavoro, essa può essere considerata uno strumento cruciale del passaggio dal Welfare State al *Workfare State*, per cui, secondo Peck (2001), il welfare non implica più un sostegno passivo al reddito, ma un'inclusione attiva e obbligatoria nel mercato del lavoro. Ne scaturisce quel che Dubet (2010) definisce "il modello delle uguali opportunità", dove gli aiuti sono scambiati con le responsabilità e gli impegni. Meritiamo dei sostegni e delle opportunità se accettiamo di mobilitarci, di agire e di avere dei progetti. E non si tratta solo di incidere sul tasso di occupazione, ma proprio di incidere su quello di attività economica: a prescindere dai soggetti a cui ci si rivolge, l'obiettivo che ci si pone è quasi sempre lo stesso: inserire nel mercato del lavoro i beneficiari delle politiche di welfare, per renderli auto-sufficienti e non più dipendenti dai pubblici sussidi (Higuchi 2014; Cacciapaglia 2023). Questo approccio alla condizionalità – e alle politiche sociali – presuppone che ogni cittadino debba partecipare alla costruzione del bene comune, assumendo un carattere ulteriormente importante se applicato anche alla condizionalità orientata al lavoro non-remunerato, come quello per la comunità persino in un'ottica ecologica (Swaton 2018; Bohnenberger 2023). Tuttavia, le critiche alla condizionalità evidenziano come essa rappresenti piuttosto un dispositivo di controllo e disciplina dei più poveri (Wright *et al.* 2019), se non proprio una forma di "violenza istituzionale", come affermato da Cooper e Whyte (2022). Non troppo paradossalmente, se lo Stato neoliberale mostra un atteggiamento liberale, comprensivo e premuroso verso le classi-vertici dell'attuale società di mercato, esso risulta particolarmente e ferocemente autoritario con chi si trova al fondo della piramide sociale: è un *Centaur State* (Wacquant 2010; Flint 2019).

La condizionalità delle politiche sociali è stata similmente criticata come una forma di "paternalismo neoliberale", in cui lo Stato assume un ruolo di direzione e coercizione del comportamento ritenuto socialmente o politicamente accettabile (Wright *et al.* 2019). Questo approccio enfatizza l'autosufficienza e riduce il ruolo della solidarietà sociale, favorendo un sistema in cui i beneficiari devono dimostrare continuamente di essere

"meritevoli" del sostegno ricevuto. Al contempo, così come osservato da diversi studiosi tra cui gli stessi Cooper e Whyte (2022), i dipositivi di controllo che vengono così generati finiscono per rafforzare la vulnerabilità dei beneficiari, esercitando pressioni tali da influire negativamente sul benessere psicologico ed economico dei più poveri.

Più precisamente, studi qualitativi, come quelli di Patrick (2017) o di Wright e Patrick (2019), hanno documentato come la condizionalità non solo aumenti lo stigma sociale, ma crei anche ansia e incertezza per i beneficiari. Baumberg (2016) ha esplorato in profondità il ruolo dello stigma, dimostrando che esso può essere tanto interiore quanto connesso con l'esterno. L'impatto che ha sulla psiche dei beneficiari può essere duraturo, portandoli a interiorizzare stereotipi negativi o a sviluppare strategie di resistenza discorsiva per neutralizzare il giudizio sociale. Una simile condizione può addirittura spingere alcuni beneficiari a preferire lavori sottopagati e caratterizzati da forme di sfruttamento, pur di evitare l'umiliazione associata al ricevimento dei pubblici sussidi.

La letteratura ha inoltre evidenziato il paradosso insito nelle politiche condizionali. Se da un lato si propone di promuovere l'inclusione sociale attraverso l'occupazione, dall'altro queste politiche rischiano di esacerbare le disuguaglianze esistenti, marginalizzando ulteriormente coloro che non riescono a soddisfare le condizioni imposte. Ad esempio, Girardi *et al.* (2019) hanno dimostrato che i beneficiari dei programmi di attivazione spesso si trovano esclusi non solo dal mercato del lavoro, ma anche da una piena partecipazione sociale, a causa dello stigma associato al loro stato.

Un altro aspetto cruciale è il rapporto tra le aspettative delle politiche condizionali e le opportunità reali offerte ai beneficiari. Molti studi hanno dimostrato che tali politiche tendono a focalizzarsi su un approccio individualizzato alla disoccupazione, attribuendo responsabilità personali a individui spesso già vulnerabili, senza considerare adeguatamente le barriere strutturali o economiche che limitano la loro partecipazione al mercato del lavoro. Politiche irrazionali – in questo senso – diventano tuttavia razionali (Danneris, Nielse 2018), in seguito a processi di stereotipizzazione dei più poveri. Queste politiche sono anzi supportate – e così rese razionali – da un'immagine stereotipata dei più poveri: tutti senza competenze, impreparati, non motivati e pigri, che dipendono completamente da un sistema benevolo. Il disoccupato ozioso oppure l'eccentrica *welfare queen* sono gli esempi più emblematici delle immagini che abilimente distolgono l'attenzione dai fattori economici, strutturali e istituzionali che incidono sul sistema economico e sociale (Cacciapaglia 2023).

Considerando l'entità di queste ripercussioni individuali e sociali, specialmente in un'area marginale come quella tarantina qui analizzata, in questo studio si ipotizza che i beneficiari, vivendo per l'appunto in una condizione di vulnerabilità sociale fortemente influenzata dalle opportunità lavorative disponibili nel loro contesto, percepiscano come paradossali i meccanismi di condizionalità previsti dalla *policy* – che obbliga loro a cercare lavoro, a formarsi per esso, ad accettarlo. Di conseguenza, essi rifiutiano questi meccanismi e mettono in atto strategie per aggirarli, poi perseguendo obiettivi più compatibili con le loro necessità e aspirazioni.

4. *La scelta di Taranto e altri aspetti metodologici*

Taranto è comunemente conosciuta come una città dell'acciaio in crisi. L'ex acciaieria ILVA non rappresenta più l'idea di uno sviluppo socio-economico prospero e stabile, ma si è trasformata in un fardello insostenibile per la salute e l'ambiente. Da oltre un decennio, molti cittadini ne chiedono la chiusura, mentre altri promuovono la modernizzazione ecologica degli impianti siderurgici e interventi di bonifica. In comune a tutte le parti c'è il desiderio di creare e non perdere posti di lavoro, in un territorio dove i livelli di vulnerabilità sociale sono già superiori alla media regionale e nazionale (ISTAT 2023). Oltre ai problemi ambientali connessi all'acciaieria più grande d'Europa, a Taranto emergono infatti questioni socio-economiche importanti, come la scarsa partecipazione al lavoro o l'occupazione poco dignitosa, soprattutto per giovani e donne. Tali questioni rischiano, peraltro, di intensificarsi in corrispondenza dei processi di ristrutturazione economica e rigenerazione urbana che sono in corso in città ma che non sembrano particolarmente emancipatori. Eppure, l'ex-ILVA continua a dominare la scena tarantina anche quando si vuole superare la monocultura dell'acciaio senza affrontare la questione di un mercato del lavoro che è molto fragile, informale, differenziato ed escludente.

In questo contesto, di particolare interesse per le politiche contro la povertà che si legano indossulubilmente al lavoro, il Reddito di Cittadinanza ha interessato una parte significativa della popolazione locale. Già nel primo semestre di attuazione, sono stati registrati 6582 beneficiari nel territorio di Taranto, rappresentando circa il 9% della popolazione. Tra di loro, solo il 23% degli individui beneficiari è stato indirizzato al Centro dell'Impiego, mentre il 39% è stato convocato presso i Servizi Sociali del Comune. Tutti gli altri sono stati esonerati dagli obblighi previsti dalla *policy*,

anche perché in tantissimi – il 69% degli esonerati – hanno un'età inferiore ai diciotto anni (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2010).

Le storie professionali di chi ha richiesto il Reddito di Cittadinanza nella città di Taranto riflettono un mercato del lavoro poco dinamico, povero di opportunità, ma anche frammentato, discontinuo, ostile. I protagonisti di queste storie ricordano, per molti aspetti, l'"uomo flessibile" descritto da Sennett (1999), vittima delle conseguenze del nuovo capitalismo sulla propria vita personale e familiare. Lungi dall'essere semplicemente "sdraiati sul divano", i richiedenti del Reddito di Cittadinanza sono spesso lavoratori poveri, intrappolati in traiettorie lavorative discontinue o interrotte, mai più riprese. Questa condizione si manifesta tanto nella disoccupazione di lungo periodo quanto nella "povertà nonostante il lavoro", a conferma della tendenza non solo tarantina ma anche italiana, europea e globale di una "destabilizzazione degli stabili" e di una "vulnerabilità di massa" (Castel 1995; Sassen 2014). Numerosi beneficiari del Reddito di Cittadinanza a Taranto sono, inoltre, coinvolti in attività di cura e di volontariato, nell'interesse di altri cittadini bisognosi di aiuto, di un ambiente più pulito e di una città più vivibile (Cacciapaglia 2023; Cacciapaglia, De Angelis 2024).

Per questo studio, sono stati intervistati 39 beneficiari indirizzati al Centro per l'Impiego nel territorio in questione[2], diversi per età, genere e condizione di vulnerabilità. Tale gruppo di indagine è stato formato attraverso la propria rete di contatti personali, affidandosi alle organizzazioni del Terzo Settore, ai Centri per l'Impiego, ai Servizi Sociali e, non per ultimo, alla serendipità[3] che spesso accompagna i ricercatori sul campo (Kapiszewski *et al.* 2015). Gli stessi beneficiari hanno contribuito alla costruzione del gruppo di indagine, segnalando amici o parenti che avevano richiesto la stessa misura.

Parte di una ricerca più ampia sull'esperienza del Reddito di Cittadinanza a Taranto (Cacciapaglia 2023), i dati qui presentati sono stati raccolti tra il 2019 e il 2021. Nello specifico, con ognuno dei beneficiari, è stata con-

2 In pratica, in questo studio sono stati considerati solamente i beneficiari "occupabili", dopo che è stato tuttavia ampliato il concetto dell'occupabilità così come inteso dall'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro o dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. Per esempio, oltre i lavoratori poveri o i cosiddetti "NEET", sono stati considerati altresì i lavoratori informali e i disoccupati di lungo periodo.

3 Con questo termine, ci si riferisce fare casualmente piacevoli e inattese scoperte, il trovare qualcosa per puro caso. Nei riguardi della presente ricerca, ci si riferisce agli incontri inaspettati con i beneficiari del Reddito di Cittadinanza allo stadio, nei bar, sugli autobus, in fila all'Ufficio Postale o semplicemente per strada e non necessariamente in determinati quartieri.

dotta una intervista semi-strutturata dai temi molteplici, tra cui il significato attribuito alla condizionalità legata al lavoro remunerato e le esperienze personali ad essa collegate. In particolare, è stato chiesto ai beneficiari cosa pensassero dell'attivazione obbligatoria per rientrare nel mercato del lavoro e se considerassero tale meccanismo paradossale, soprattutto in un contesto come quello tarantino. Una certa attenzione è stata riservata ai significati da loro attributi, nonché alle azioni intraprese per conformarsi (o meno) ai meccanismi di condizionalità previsti dalla misure e alle visioni personali manifestate.

Per tutte le interviste, si è ricorso al metodo di oggettivazione partecipante di Bourdieu (1993), per cui l'intervistatore agisce da stimolo alla narrazione, dichiarandosi senza dissimulazioni e allo stesso tempo lavorando per far dimenticare la sua persona. Secondo l'autore francese, infatti, l'intervista è sempre il risultato di una interazione sociale ed è l'occhio sociologico dell'intervistatore che deve vigilare, nell'atto stesso di condurre l'intervista, sia sulla natura e il senso delle interazioni con le persone sottoposte all'osservazione e all'interrogazione sia sugli effetti della struttura sociale nella quale essi si compiono.

5. *La condizionalità sulla propria pelle: tra significati e legittimazione*

> Quando ho saputo che il Reddito di Cittadinanza prevedeva di cercare un lavoro, supportati pure da una figura dedicata interamente a noi, mi sono convinta a fare domanda. Finalmente, un'opportunità per trovare lavoro grazie ai servizi pubblici per il lavoro! (Marianna[4])

In un contesto come quello tarantino, e con difficili storie lavoratrive alle spalle, la maggior parte dei beneficiari coinvolti nella presente ricerca si è mostrata favorevole ai meccanismi di condizionalità previsti dalla *policy*. Tuttavia, come dispiegato in questo scritto, tale legittimazione non può essere ridotta a una semplice accettazione passiva degli obblighi imposti. Essa trova le sue motivazioni nella percezione che i beneficiari hanno di questi meccanismi: strumenti ritenuti utili per perseguire due finalità principali. La prima consiste nel prendere le distanze da altri beneficiari percepiti come "approfittatori", liberandosi così dello stigma sociale e

4 Per garantire la riservatezza e la *privacy* dei beneficiari coinvolti nella presente ricerca, i nomi utilizzati nel testo non corrispondono ai loro nomi reali, ma sono pseudonimi scelti appositamente per tutelarne l'anonimato.

avviando un processo di *othering*. La seconda riguarda il raggiungimento di un lavoro dignitoso, in linea con le proprie aspirazioni. Queste due dimensioni si intrecciano, riflettendo un bisogno profondo di legittimazione sociale e di emancipazione.

5.1 *Per uno stigma non più condiviso: distanziarsi dagli altri beneficiari*

La legittimazione dei meccanismi di condizionalità è strettamente legata alla volontà dei beneficiari di distanziarsi dagli altri percettori del Reddito di Cittadinanza, percepiti come "approfittatori". Questo processo di *othering* consente ai beneficiari di contrastare lo stigma sociale associato a loro stessi come persone e beneficiari della misura in questione, costruendo una narrazione positiva del proprio ruolo di cittadini meritevoli. In questi termini, essi contribuiscono a tracciare quella linea sempre più marcata tra poveri meritevoli e poveri immeritevoli. Per di più, in perfetta sintonia con chi traccia quella linea, e dunque guardando come lo Stato (Scott 1999), essi concepiscono i meccanismi della condizionalità come strumenti necessari per garantire che il sussidio sia destinato a chi – come loro – lo utilizza in modo responsabile, non abusandone.

Un esempio emblematico è fornito dalla testimonianza di una beneficiaria:

> Abbiamo bisogno di liberarci dei soliti furbetti. Sono cresciuta in un quartiere dove vivono nelle case popolari e poi avevano la Porsche (Caterina)

Analogamente, le accuse rivolte a chi riceve il RdC e svolge lavori informali riflettono un forte bisogno di separazione morale:

> Ma sai quante femmine prendono il Reddito di Cittadinanza e insieme altri sussidi, dal bonus a mamma ad altre agevolazioni per voi… che poi lavorano in nero? Chi fa i capelli, chi vende prodotti cosmetici, e così si arricchiscono ingiustamente. E meno male che ci dovevano fare le sanzioni! (Tommaso)

Queste dichiarazioni illustrano come la condizionalità non sia percepita come uno strumento punitivo e pure degradante verso la propria persona, ma piuttosto come un modo per proteggere la propria rispettabilità sociale e quella di tutti i beneficiari che si impegnano ugualmente a rispettare le regole. Si ambisce, in questa maniera, a scrollarsi di dosso lo stigma associato a chi si ritrova in una condizione di povertà e percepisce un pubblico sussidio, lasciandolo però addosso alle altre persone beneficiarie.

Tuttavia, questa ambizione, spesso seguita da dichiarazioni importanti e azioni coerenti, non ha gli effetti sperati: si è già visto con lo studio di Gi-

rardi *et al.* (2019) che lo stigma rimane ed esclude ancora una volta queste persone da una piena partecipazione sociale. Lo si è visto anche a Taranto e in tutta Italia, dove ancora oggi i beneficiari del Reddito di Cittadinanza sono annoverati come gli "sdraiati sul divano" o "i poveri in vacanza" (Busso *et al.* 2018; Anselmo *et al.* 2020; Morlicchio 2020).

5.2 *Per un lavoro dignitoso: impegnarsi per (tornare a) contare*

Pur di trovare un lavoro che abbia per loro un significato, nel contesto in cui vivono, molti beneficiari del Reddito di Cittadinanza si sono mostrati più che favorevoli ai meccanismi di condizionalità legati al lavoro remunerato e previsti dalla *policy.* Per molti di loro, la condizionalità non è una questione di colpevolizzazione, di punizione o di controllo delle fasce più vulnerabili della popolazione e quindi di loro stessi, né un paradosso in un'area dove il lavoro dignitoso è particolarmente scarso, come si può evincere dalle storie lavorative che li riguardano. Essa rappresenta più che altro un modo per tornare a contare come cittadini, ossia un'opportunità di reciprocità con lo Stato da voler cogliere a tutti i costi. La loro è un'espressione sociale e collettiva molto importante, ma non per questo necessariamente accolta.

> Certo che è giusto chiederci di lavorare, di fare qualcosa in cambio. E poi io voglio lavorare. Non ne voglio elemosina io! (Marco)

> Devono chiederci di lavorare. Così impari qualcosa di nuovo, ti metti in gioco, cresci e puoi pensare anche di farti una famiglia. (Caterina)

> Lo Stato deve tutelarci tutti. Io pretendo che lo Stato si occupi di me, come io mi occupo dello Stato. (Damiano)

Un'opportunità, tra l'altro, per essere ricevuti dal Centro per l'Impiego senza dover fare la fila nel cuore della notte come nel periodo prepandemico.

Allontanandosi dall'immagine stereotipata che l'opinione pubblica ha riservato loro, i beneficiari del Reddito di Cittadinanza si sono mostrati più che interessati al lavoro. La ricerca di esso, anzi, è uno dei motivi principali che li ha spinti a richiedere il Reddito di Cittadinanza. Non un lavoro qualsiasi, però. Per molti beneficiari del Reddito di Cittadinanza, lavorare significa fare un passo in avanti verso aspirazioni più alte quali l'identità, il riconoscimento o l'integrazione sociale, perfettamente in linea con il contributo della sociologia del lavoro. Solo secondariamente, l'attività

lavorativa assume per loro una connotazione strumentale ed economica. In particolare, come per Honneth (1992), il lavoro ha a che fare con il riconoscimento sociale prima e con l'integrazione sociale poi. Il riconoscimento, a sua volta, ha a che fare con l'identità individuale e sociale in quanto, per giungere a una relazione riuscita con sé stesso, l'uomo ha bisogno del riconoscimento intersoggettivo delle sue capacità. Senza di esso, ci si sente invisibili e inutili nella società. Questo mira le fondamenta della democrazia, poiché la volontà del singolo di partecipare attivamente all'attività politica dipende dalla percezione di essere un membro prezioso per la società.

Non sorprendentemente, dunque, quando si parla di lavoro, molti beneficiari fanno riferimento a quello salariato, e cioè formale, mediamente remunerato (intorno ai 1200 euro) e a tempo indeterminato, senza neppure avvertire il bisogno di specificarlo. Per tanti di loro, le altre forme di lavoro non hanno proprio senso di esistere, tant'è che solo il primo viene anche definito come "lavoro vero". Questo vale, in maniera significativa, per i beneficiari adulti e poco qualificati che vedono nel Reddito di Cittadinanza un modo per "liberarsi" da lavori precari e poco remunerati. Gli stessi beneficiari vedono nella *policy* un'occasione per sfuggire all'inserimento nel mercato del lavoro secondario, se non proprio una occasione per rientrare nel mercato del lavoro dopo tanto tempo, con un'occupazione dignitosa.

> Ho una certa età ormai, ma ho anche un mutuo da pagare e una famiglia da mantenere. Magari con il Reddito di Cittadinanza trovo qualcosa. (Giuseppe)

Per quanto riguarda i beneficiari più giovani e più qualificati, il Reddito di Cittadinanza è generalmente percepito come uno strumento per l'eudemonia: ciò che si aspettano è un lavoro che per loro ha un senso, che nutre le proprie passioni e che rispetta la propria identità, contribuendo anzi a definirla. Non è soltanto uno strumento per liberarsi da occupazioni che non garantiscono livelli di reddito accettabili e garantiti nel tempo, né è solamente funzionale ad avere una propria identità e un ruolo nella società.

> Io ho studiato tanto, ho fatto tanti sacrifici e altrettanti ne hanno fatto mia madre e mio zio. Io voglio lavorare nella moda, punto. Ho perso il lavoro a Londra per via della Brexit, pazienza. Ce ne saranno altri. Non sono spaventata, né pretendo lavori a tempo indeterminato. Sono realista. Ma voglio fare il lavoro che mi piace, non quello che mi capita, né uno che mi da la sicurezza sacrificando la gioia. (Denise)

Per i più giovani, il lavoro – meglio se è il "lavoro dei sogni" – è altresì funzionale alla riproduzione sociale in senso polanyano, volendo arrivare ad

essere nelle condizioni di metter su famiglia, di fare dei programmi sfidando la difficoltà di mantenere l'equilibrio di chi corre su una lastra di ghiaccio – che è un'altra espressione di Richard Sennett, ripresa da Dordoni (2020).

Al lavoro dignitoso e incline ai propri interessi sono orientate anche le intenzioni di chi ha richiesto il Reddito di Cittadinanza per poter accedere a maggiori opportunità formative o agli strumenti per l'auto-imprenditorialità previsti dal disegno di legge. Nel primo caso, si ritrovano le esperienze di Anna e Paolo: con un'età che oscilla tra i venti e i trent'anni, questi due giovani vedono nel Reddito di Cittadinanza, nuove opportunità per il proprio capitale umano e sociale. Nello specifico, Anna è una ragazza che si prende cura ormai da tempo dei suoi fratelli più piccoli e di sua mamma invalida. Già tirocinante con Garanzia Giovani, ma senza che tale programma la abbia poi inserita in maniera permanente nel mercato del lavoro, la beneficiaria in questione vede nel Reddito di Cittadinanza non solo una preziosa opportunità di integrazione al reddito famigliare (corrispondente alla sola pensione di invalidità della madre) ma di formazione. Questa volta, la giovane tarantina si aspetta di potersi formare come assistente alla poltrona, così da poter presto lavorare in uno studio dentistico «perché dei dentisti si ha sempre bisogno, a differenza di contabili in aziende che non ce la fanno poi a pagare i propri dipendenti». D'altro canto, Paolo desidera formarsi come fotografo e, insieme ad un gruppo di amici, riconvertire una masseria abbandonata in un centro culturale e sociale. Il giovane lo desidera dopo una laurea in Biologia non conseguita per un solo esame e diverse esperienze lavorative precarie – frustanti a suo dire – dal commercio alla ristorazione.

Di conseguenza, pur presentando alcune differenze a seconda della loro età, i beneficiari del Reddito di Cittadinanza avvalorano e ricercano il lavoro dignitoso, salariato e incline ai propri interessi. Da questo tipo di lavoro è escluso il lavoro povero, soprattutto quello informale che viene per questo definito "lavoretto", così come è escluso quello gratuito. In merito a quest'ultimo, non rappresentano un'eccezione neppure i beneficiari impegnati in attività di cura – donne per la maggior parte – o quelli che partecipano volontariamente a lavori socialmente utili. Significativamente, le donne che sono state per tanto tempo impegnate nell'economia domestica e famigliare, o che lo sono ancora, non riconoscono la loro attività come un'attività produttiva e, pertanto, non riconoscono il loro lavoro come "lavoro".

> Considerare questo come un lavoro? No. Mio marito che è sempre andato nei cantieri… il suo si, è lavoro. Io, invece, mi sono sempre interessata della casa e dei figli. Al massimo, ho fatto qualche orlo ai pantaloni o alle tovaglie di qualche vicino o parente. Così, in casa, per arrotondare. (Maria Scala)

Di fatto, la maggior parte dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza accetta la condizionalità dei loro diritti al lavoro "vero", e cioè a tempo indeterminato o quantomeno con buone e certe prospettive, ben remunerato, formale e, in più casi, incline alle proprie passioni e inclinazioni. Non accetterebbero neppure i lavori socialmente utili a cui guardano molti *policy makers* con un interesse crescente.

> La povertà non se la cerca nessuno. Lo Stato si deve impegnare a trovarmi un posto di lavoro vero e non *a gratis*. (Marco)

> Io devo fare qualcosa in cambio per lo Stato e per questa città? No, proprio no, perché se siamo in questa situazione è per colpa delle istituzioni. (Cosimo)

In altre parole, per quasi tutti i beneficiari del Reddito di Cittadinanza, è solamente la condizionalità sottostante il Patto per il Lavoro a non venire associata ad un senso punitivo. Piuttosto, essa è associata ad un senso di speranza e di fiducia nel futuro, in un contesto dove per molto tempo un buon lavoro è stato atteso tanto ma invano. Solo in questo senso, il controllo sociale si può trasformare in un vincolo benefico, per cui si accetta una subordinazione per ottenere un beneficio, specialmente se si considera che un'opportunità condizionale è pur sempre un'opportunità per vite e territori ai margini.

Ciononostante, non si può tralasciare il caso di alcuni beneficiari che vivono in una condizione di marginalità molto estrema e che assumono una posizione simile a quella del *workfare*: anche per loro, ma per ragioni molto diverse, qualsiasi lavoro è meglio di nessun lavoro. Facendo qualche esempio, Rosalba intravede in qualsiasi lavoro pur sempre una forma di socializzazione, Gaetano un modo di impiegare il tempo dopo essersi ritrovato solo all'uscita dal carcere o Sharon un'occasione di evasione dalla vita difficile tra le sue mura domestiche.

> Per me qualsiasi lavoro va bene, mi basta non essere a casa con mio figlio nei guai per l'ennesima volta e mio marito che mi urla contro e… cambiamo discorso. (Sharon)

6. *Riflessioni conclusive*

Nella direzione di Thompson (1978), ossia spostando l'attenzione dalle leggi, dalle statistiche, dagli amministratori o dai governi alla gente, in questo articolo si è proposta un'analisi incentrata sulla voce dei beneficiari del Red-

dito di Cittadinanza in un'area marginale, e cioè sulla voce di quei soggetti che vivono in una condizione di doppia marginalità – personale e territoriale – nella società. Il Reddito di Cittadinanza è stato qui considerato in maniera specifica come politica attiva del lavoro per fasce vulnerabili della popolazione.

Dalla prospettiva di questi beneficiari, si è voluto comprendere come essi abbiano percepito i meccanismi di condizionalità orientati al lavoro remunerato, a cui essi sono stati subordinati come beneficiari della misura. In linea con le prospettive teoriche delineate in precedenza, per cui la condizionalità si configura come un dispositivo coercitivo e disciplinante nei confronti dei più poveri all'interno di un modello di welfare neo-liberale, si è ipotizzato che i beneficiari considerassero frustranti i meccanismi di condizionalità previsti dalla policy, che li obbliga a cercare lavoro, a formarsi per esso, ad accettarlo in un contesto marginale in cui le opportunità lavorative sono scarse, oltre che poco dignitose e riferite a rapporti ostili.

I beneficiari del Reddito di Cittadinanza a cui si è voluto dare voce in questo scritto vivono nella città di Taranto, dove per tanto tempo si è stati costretti a scegliere tra lavoro e salute. La questione tarantina non si ferma però a quella dell'acciaieria ex-ILVA e del suo inquinamento, ma si estende al lavoro dignitoso per tutti – fuori e dentro la fabbrica –, all'integrazione sociale dei cittadini ai margini, ai servizi educativi per i più giovani o all'emancipazione femminile.

Non sorprendentemente, la ricerca di un lavoro rientra i tra i motivi principali per cui molti tarantini hanno scelto di beneficiare del Reddito di Cittadinanza. Si noti bene, però, che il lavoro che si aspettano di trovare – a maggior ragione attraverso una politica pubblica – è un lavoro formale, a tempo indeterminato, ben remunerato e, specialmente nel caso dei beneficiari più giovani, anche incline alle proprie aspirazioni. Per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza qui intervistati, il lavoro ha ancora un significato di identità, riconoscimento e inserimento sociale. Non vogliono un lavoro senza diritti, né solamente un reddito di base, anche perché, vivendo in prima persona in una condizione di vulnerabilità, sanno che né il lavoro qualsiasi, né il reddito senza altre opportunità bastano per fuoriuscire da una condizione di vulnerabilità sociale come quella in cui vivono quotidianamente a Taranto.

Per il lavoro con i diritti, che in molti definiscono "lavoro vero" distinguendolo dal "lavoretto" informale e provvisorio, o da quello gratuito e obbligatorio, numerosi beneficiari del Reddito di Cittadinanza legittimano i meccanismi di condizionalità e di controllo previsti dalla policy. Questi meccanismi non vengono da loro considerati frustanti, sinonimi di controllo e coercizione, ma vengono interpretati come "vincoli benefici" per tornare a contare nella società, o anche solo per essere ricevuti dal Centro

per l'Impiego. Al contempo, questi meccanismi sono considerati necessari dinanzi ai tanti "furbetti" del Reddito di Cittadinanza, anche perché i primi sostenitori degli stereotipi sui beneficiari sono i beneficiari stessi.

Ciononostante, neppure con il Reddito di Cittadinanza, la condizionalità legata al lavoro ha trovato fortuna attuativa in Italia. Pur esprimendo principi punitivi e paternalistici che legano la cittadinanza sociale a determinanti comportamenti, il Reddito di Cittadinanza si è rivelato poco controllato e sanzionatorio nella sua implementazione. La condizionalità della misura è stata applicata solo in minima parte e con netto ritardo. In particolare, a Taranto, dopo quasi due anni dall'erogazione del primo contributo economico sulla carta gialla del Reddito di Cittadinanza, diversi servizi e strumenti sono venuti a mancare: anche volendo, la condizionalità non si sarebbe potuta applicare[5].

Di fatto, come si evince dalla ricerca più ampia da cui muove questa ricerca (Cacciapaglia 2023), in un territorio ai margini come quello tarantino molti beneficiari non sono stati né resi capaci né obbligati a rientrare nel mercato del lavoro. Proprio come altrove sul territorio nazionale, ai beneficiari tarantini del Reddito di Cittadinanza sono state spesso proposte offerte di lavoro povero oppure non è stato proposto nulla, abbandonati e anzi intrappolati in uno stato di disoccupazione, di "povertà nonostante il lavoro" o di "lavoro in nero", nonostante la domanda sociale da loro espressa e riportata in queste pagine.

Ad ogni modo, questo lavoro di campo ha permesso di osservare cos'è (ancora) oggi il lavoro dignitoso per le persone che non ce l'hanno, offrendo uno spaccato sulle aspirazioni delle persone beneficiarie e, di conseguenza, sulle loro visioni rispetto alla condizionalità delle politiche sociali.

5 Leggermente diverso è il caso della condizionalità (o meglio della sanzione relativa) applicabile qualora i beneficiari non si fossero presentati presso il Centro per l'Impiego a seguito di convocazione o non avessero inviato i documenti attestanti le condizioni di esonero dal Patto per il Lavoro. Questa condizionalità è stata applicata solo nell'autunno 2021, malgrado i navigator si fossero lamentati già da tempo e ripetutamente a tal proposito.

Riferimenti bibliografici

Alfano V., Cicatiello L., Maffettone P., 2019, *Giano trifonte. Il Reddito di Cittadinanza: universal basic income, sussidio di disoccupazione o incentivo ad andar sommerso?*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», pp. 3-4.

Anselmo C., Morlicchio E., Pugliese G., 2020, *Poveri e imbroglioni. Dentro il Rdc*, in «Il Mulino», 1, pp. 53-63.

Baldini M., Busilacchi G., 2023, *Dopo il Reddito di Cittadinanza: Assegno di Inclusione e Supporto per la formazione e lavoro. Tanto rumore per nulla?*, in «Politiche Sociali/Social Policies», 10(3), pp. 501-506.

Baumberg B., 2016, *The stigma of claiming benefits: a quantitative study*, in «Journal of Social Policy», 45(2), pp. 181-199.

Bertoluzza G., Mazzuca L., Pernetti A., 2023, *I Progetti utili alla collettività tra obbligo e reciprocità. Note all'implementazione del Reddito di Cittadinanza nel Nord Italia,* in «Polis», 37(2), pp. 169-196.

Bohnenberger K., 2023, *Peaks and gaps in eco-social policy and sustainable welfare: A systematic literature map of the research landscape,* in «European Journal of Social Security», 25(4), pp. 328-346.

Bourdieu P., 1993, *La misère du monde*, Paris, Seuil.

Busilacchi G., Gallo G., Luppi M., 2021, *Qualcosa è cambiato? I limiti nella implementazione del Reddito di Cittadinanza e il vincolo della path dependency*, in «Politiche Sociali/Social Policies», 3, pp. 553-578.

Caiolfa M., 2019, *La governance di sistema dopo il Reddito di Cittadinanza*, in «Welforum», 29 aprile 2019.

Capello C., 2017, *Rituali neoliberali. Uno sguardo antropologico sui servizi per la ricerca attiva del lavoro*, in «Etnografia e Ricerca Qualitativa», 2, pp. 111-130.

Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris.

Cavalca G., 2021, *Reddito di Cittadinanza: verso un welfare più universalistico?*, Milano, FrancoAngeli.

Ciarini A., Villa A., 2021, *Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro in Italia prima e dopo la pandemia. Quali effetti a seguito dell'introduzione del Reddito di Cittadinanza*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 4, pp. 659-676.

Ciccarelli R., 2023, *L'odio dei poveri*, Milano, Ponte delle Grazie Editore.

Cooper V., Whyte D., 2022, *Grenfell, austerity, and institutional violence*, in «Sociological Research Online», 27(1), pp. 207-216.

Corte dei Conti, 2021, *Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro,* delibera n.16/2021/G.

Danneris S., Nielsen M. H., 2018, *Bringing the client back in: A comparison between political rationality and the experiences of the unemployed*, in «Social Policy & Administration», 52, pp. 1441-1454.

De Angelis M., 2023a, *Vulnerabilità e misure di sostegno al reddito in Italia: il caso del Reddito di Cittadinanza*, in «Economia e società regionale», 1, pp. 116-136.

De Angelis M., 2023b, *Valutazione dell'impatto delle misure di sostegno al reddito sui beneficiari.* InInapp, *Il punto delle misure di contrasto alla povertà: i risultati dell'indagine Inapp su servizi e beneficiari coinvolti nell'attuazione del ReI e del RdC*, in «Inapp», 23 marzo 2023.
De Minicis M., Marucci M., 2021, *Reddito di Cittadinanza: il problema è il lavoro povero*, in «lavoce.info», 10 ottobre 2021.
Dordoni A., 2020, *Perché lavoro? Narrative e diritti per lavoratrici e lavoratori del XXI secolo*, Milano, Fondazione Feltrinelli.
Dubet F., 2010, *Integrazione, coesione e disuguaglianze sociali*, in «Stato e Mercato», 88 (1), pp. 33-58.
Dwyer P., 2019, *Punitive welfare: Sanctions, conditionality and the reform of social security*, Bristol, Policy Press.
Ferrera M., 2019, *Reddito di Cittadinanza, il bilancio che bisogna fare*, in «Percorsi di Secondo Welfare», 31 dicembre 2019.
Flint J., 2019, *Encounters with the centaur state: Advanced urban marginality and the practices and ethics of welfare sanctions regimes*, in «Urban Studies», 56(1), pp. 249-265.
Gallino L., 2013, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Bari-Roma, Laterza.
Gallo G., Luppi M., 2019, *Le politiche di contrasto alla povertà*, in «Sinappsi», IX(3), pp. 25-43.
Gilbert N., 2005, *The "enabling state" and social policy*, Oxford, Oxford University Press.
Girardi S., Pulignano V., Maas R., 2019, *Activated and included? The social inclusion of social assistance beneficiaries engaged in "public works"*, in «International Journal of Sociology and Social Policy», 39 (9-10), pp. 738-751.
Gori C., 2023, *Il Reddito minimo in azione*, Roma, Carocci Editore.
Hancock A. M., 2003, *Contemporary Welfare Reform and the Public Identity of the "Welfare Queen"*, in «Race, Gender & Class», 10(1), pp. 31-59.
Hancock L., Mooney G., 2013, *"Welfare Ghettos" and the "Broken Society": Territorial Stigmatization in the Contemporary UK*, in «Housing, Theory and Society», 30(1), pp. 46-64.
Higuchi A., 2014, *The Mechanisms of Social Exclusion in Modern Society: The Dilemma of Active Labor Market Policy,* in «International Journal of Japanese Sociology», 23(1), pp. 110-124.
Honneth A., 1992, *La lotta per il riconoscimento*, Milano, Il Saggiatore.
Horn A., Kevins A., van Kersbergen K., 2023, *The paternalist politics of punitive and enabling workfare: evidence from a new dataset on workfare reforms in 16 countries, 1980–2015,* in «Socio-Economic Review», 21(4), pp. 2137-2166.
ISTAT, 2023, *Rapporto annuale 2023: La situazione del Paese*, ISTAT.
Kapiszewski D., MacLean L., Read B., 2015, *Field Research in Political Science: Practices and Principles,* Cambridge, Cambridge University Press.
L.A.W., 2023, *Leverage Access to Welfare*, ASGI & Centro Studi Medì.
Lodigiani R., Maino F., 2022, *Minimum income, active inclusion, and work requirements in Europe: Insights from community service projects introduced by Italian Citizenship Income*, in «Stato e Mercato», 3, pp. 369-406.

Lodigiani R., Maino F., 2024, *L'attivazione fuori mercato nelle misure di contrasto alla povertà: i Progetti utili alla collettività come opportunità per i più vulnerabili*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 1, pp. 1-14.
Mandrone E., Marocco M., 2019, *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro*, in «Economia & lavoro», 2, pp. 63-82.
McIntosh I., Wright S., 2019, *Exploring what the Notion of 'Lived Experience' Offers for Social Policy Analysis*, in «Journal of Social Policy», 48(3), pp. 449-467.
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2020, *Monitoraggio del Reddito di Cittadinanza*, https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Monitoraggio/Pagine/default
Morgese G., 2019, *Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza*, in «Studi sull'integrazione europea», XIV, pp. 655-674.
Morlicchio E., 2020, *Sociologia della povertà* (2nd ed.), Bologna, il Mulino.
Natili M., 2020, *Worlds of last-resort safety nets? A proposed typology of minimum income schemes in Europe*, in «Journal of International and Comparative Social Policy», 36(1), pp. 57-75.
Pascual S., Revilla J. C., 2007, *Welfare state reform in Southern Europe: Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Londra, Routledge.
Patrick R., 2017, *Wither Social Citizenship? Lived Experiences of Citizenship In/Exclusion for Recipients of Out-of-Work Benefits*, in «Social Policy & Society», 16(2), pp. 293-304.
Paz-Fuchs A., 2008, *Welfare to Work: Conditional Rights in Social Policy,* Oxford University Press.
Peck J., 2001, *Workfare States*, Londra, Routledge.
Rossini R., 2019, *RdC: attenzione alle famiglie e alla governance territoriale*, in «Welforum», 12 febbraio 2019.
Sacchi S., Ciarini A., Gallo G., Lodigiani R., Maino F., Raitano M., 2023a, *Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia,* Milano, EGEA.
Sacchi S., Ciarini A., Gallo G., Lodigiani R., Maino F., Raitano M., 2023b, *La riforma del Reddito di Cittadinanza: una prima valutazione*, in «Politiche Sociali/Social Policies», 3, pp. 469-494.
Saraceno C., 2018, *Così il Reddito di Cittadinanza può migliorare il Rei*, in «Secondo Welfare», 16 marzo 2018.
Saraceno C., 2019, *Metamorfosi del Reddito di Cittadinanza*, in «Menabò di Etica ed Economia», 16 ottobre 2019.
Saraceno C., 2023, *La riforma ponte del Reddito di Cittadinanza,* in «Politiche Sociali/Social Policies», 1, pp. 149-160.
Sassen S., 2014, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Cambridge, Harvard University Press.
Scott J. C., 1998, *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven, Yale University Press.
Sennet R., 1999, *L'uomo flessibile*, Milano, Feltrinelli Editore.

Watts B., Fitzpatrick S., 2018, *Welfare Conditionality*, Londra, Routledge.
Wright S., Patrick R., 2019, *Welfare Conditionality in Lived Experience: Aggregating Qualitative Longitudinal Research*, in «Social Policy & Society», 18(4), pp. 597-613.

Eugenio Graziano

ESSERE MERITEVOLI?
Le tattiche e le strategie dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza per fronteggiare la condizionalità

Abstract:
The introduction of the *Reddito di Cittadinanza* (RdC) in Italy has spurred public debate regarding policies to combat poverty. The measure, which requires adherence to social and employment activation pacts, has led to discussions about the deservingness of beneficiaries. Stereotypes paint recipients as lazy or deceitful, fostering a narrative of "aporophobia" or hatred towards the poor. This article explores how beneficiaries of the RdC navigate the imposed conditionality, utilizing their agency and strategies to legitimize their access to public support. Based on 42 qualitative interviews in Turin, the study delves into the beneficiaries' tactics to counteract stigma and maintain dignity, revealing their resistance and adaptation strategies in response to the conditionality of welfare policies.

Keywords:
Conditionality; deservingness; recipients agency.

1. *Introduzione*

L'introduzione di misure di reddito minimo a livello italiano – il Reddito di Cittadinanza e successive riforme – ha innescato un acceso dibattito pubblico sugli strumenti di policy adatti al contrasto alla povertà. Nel solco delle politiche di reddito minimo europeo, il Reddito di Cittadinanza (d'ora in avanti RdC) ha previsto un trasferimento economico vincolato all'adesione a patti di attivazione sociale e lavorativa tramite condizionalità sul rispetto degli impegni definiti nei patti stessi.

Tale dibattito ha evidenziato come dirimente la dimensione della meritevolezza dei beneficiari all'accesso alle misure di supporto pubblico e dei dispositivi normativi adatti a disciplinare i comportamenti delle popolazioni bersaglio. Buona parte del dibattito pubblico si è concen-

trato su una narrazione stereotipata dei beneficiari descritti come pigri, "divanati", furbetti, lavoratori in nero, irresponsabili nei propri consumi e comportamenti (Anselmo *et al.* 2020; Cacciapaglia 2023) aderendo ad una narrazione colpevolizzante dei soggetti in condizione di povertà fino alla vera e propria "aporofobia" (Cortina 2017) o odio verso i poveri (Ciccarelli 2023).

Le revisioni della normativa avvenute negli anni e la riforma che ha istituito l'Assegno di Inclusione e il Supporto per la Formazione e il Lavoro nel 2023 si sono concentrate proprio sull'inasprimento delle condizionalità previste fino a individuare diversi livelli di prestazione e condizionalità per target ritenuti differenti per gradi di responsabilità e meritevolezza rispetto alla propria condizione.

La condizionalità è legittimata dai suoi sostenitori come uno strumento efficace tramite cui diminuire i rischi di *moral hazard* da parte dei beneficiari e rendere efficaci le misure di contrasto alla povertà attraverso dispositivi che selezionano i soggetti meritevoli e disciplinano i beneficiari a comportamenti ritenuti adeguati (Handler 1990).

Se in letteratura è molto discusso il nesso tra condizionalità e meritevolezza per quanto riguarda la percezione di legittimità sociale di tali interventi (cfr. Laenen 2020), minori sono gli studi (cfr. Whelan 2022) che si concentrano sui significati e sugli effetti che la condizionalità e la costruzione sociale della meritevolezza assumono per i beneficiari stessi delle politiche. Imponendo comportamenti e veicolando significati, le politiche di condizionalità hanno effetti performativi sulle vite dei beneficiari, promuovendo l'incorporazione di pratiche e comportamenti considerati meritevoli.

A partire da 42 interviste qualitative sulle condizioni di vita dei beneficiari di sostegno al reddito nel contesto torinese, l'intento è stato quello di ricostruire i significati attribuiti alla condizionalità e alla disciplina del merito dai beneficiari di RdC in una cornice discorsiva e normativa imposta dalle policy e dal dibattito pubblico, entro cui però sono soggetti capaci di esercitare forme di *agency* (Lister 2021) e strategie di fronteggiamento a partire dalla loro diretta esperienza vissuta (Wright, Patrick 2019).

L'articolo approfondisce alcune delle modalità di fronteggiamento messe in atto dai beneficiari di misure di sostegno al reddito: il confronto con i dispositivi della condizionalità delle politiche di reddito minimo genera una costante elaborazione di tattiche, narrazioni o pratiche e strategie da parte dei beneficiari, che in maniera varia legittimano il proprio accesso al supporto pubblico, si sottraggono e si oppongono alla narrazione del merito su sé stessi e sugli altri.

2. *Condizionalità e meritevolezza: un nesso indissolubile*

La riflessione sulla meritevolezza di coloro che usufruiscono dei sostegni sociali affonda le radici nelle trasformazioni delle società (Watkins-Hayes, Kowalski 2016) riflettendo la relazione tra la società e gli individui ai margini o in basso nelle gerarchie economiche e sociali dall'epoca premoderna fino alla sua rilevanza nelle configurazioni neoliberali delle società contemporanee (Geremeck 1986; Procacci 1998) in un percorso non lineare e con riemersioni delle retoriche tipiche della meritevolezza (Katz 2013).

A partire dalla svolta neoliberale degli ultimi decenni del secolo scorso (Harvey 2007) e all'interno di processi di più ampia portata di individualizzazione nella società occidentale (Bauman 2000; Beck 2007), il significato delle diseguaglianze sociali è declassato da problema sociale collettivo a questione di merito individuale. Lo sguardo si sposta dalla dimensione macrostrutturale di distribuzione delle risorse alla dimensione micro, di responsabilità individuale della povertà, introducendo nuovamente un discrimine di natura morale (Mead 1997; Wacquant 2009; Katz 2013). Tale slittamento comporta il passaggio concettuale dalla protezione sociale intesa come diritto, come status non contrattabile in quanto proprietà sociale dell'individuo prevalente nella società salariale-fordista (Castel 2003), a un'idea di protezione sociale intesa come scambio o transazione tra una prestazione fornita dalla collettività e un comportamento conforme alle aspettative da parte degli individui (Castel 2003; Valkenburg 2005; Dardot, Laval 2013).

Oscurando le cause strutturali della povertà, questa tendenza all'individualizzazione si combina con la responsabilizzazione dei poveri declinata in due significati interconnessi. Il primo è un'ingiunzione a prendersi carico delle proprie condizioni e agire, il secondo è la denuncia delle responsabilità individuali dei poveri per la loro condizione, come la loro mancanza di volontà, la pigrizia, la negligenza o la disonestà (Dubois 2019). In questo contesto la condizionalità – ossia l'erogazione di prestazioni sociali al rispetto di determinati requisiti e comportamenti – è legittimata come strumento per garantire un utilizzo responsabile delle risorse pubbliche e per promuovere l'autonomia dei beneficiari, incapaci di gestire autonomamente le proprie risorse, attribuendo la responsabilità della povertà a caratteristiche individuali e alla mancanza di norme sociali capaci di vincolare le preferenze dei beneficiari, indotti a comportamenti ritenuti inadeguati (Mead 1997).

I vincoli della condizionalità partecipano, dunque, a delineare i confini tra soggetti meritevoli e non meritevoli del supporto pubblico. La meritevolezza, in generale, si riferisce all'individuazione di quali categorie di potenziali beneficiari possano avere accesso al supporto pubblico e quali

no, alla definizione di quali comportamenti e condotte meritino la protezione sociale e alla redistribuzione delle risorse tra i meritevoli (van Oorshot 2000; Van Oorshot *et al.* 2017).

La letteratura sulla meritevolezza nell'ambito delle politiche sociali ha esplorato la connessione con la condizionalità in due direzioni principali. La prima fa riferimento alla *deservingness theory*, entro cui si collocano numerosi studi circa la legittimità sociale all'accesso alle prestazioni per determinati gruppi e le relazioni redistributive, organizzate attraverso il welfare e le sue trasformazioni (Van Oorshot 2000; Van Oorshot *et al.* 2017; Laenen 2020).

La legittimità sociale del *target* delle politiche è in parte derivata dalla configurazione istituzionale delle strutture di opportunità (Larsen 2006). Nel contesto italiano, Benassi, Morlicchio e Saraceno (2022) sottolineano che la frammentazione da un punto di vista geografico e categoriale delle misure di contrasto alla povertà, eterogenee per criteri di accesso, generosità, discrezionalità degli operatori e durata delle prestazioni, ha favorito lo svilupparsi della «distinzione tra poveri "meritevoli" e "non meritevoli"» (*Ivi*, p.176).

Il disegno delle politiche è in un costante rapporto circolare con le immagini pubbliche e le percezioni di meritevolezza dei gruppi bersaglio entro cui si delinea la legittimità di atteggiamenti più o meno generosi, selettivi e condizionali rispetto ai beneficiari delle stesse (Van Oorshot, Roosma 2017): i gruppi che sono visti come "meritevoli" hanno maggiori probabilità di ricevere benefici sociali non condizionali rispetto ai gruppi che sono visti come "non meritevoli" (Ibidem). Rispetto al caso del contrasto alla povertà nel contesto europeo, gli schemi di reddito minimo condizionati all'attivazione sociale e lavorativa sono le politiche di riferimento, seppur nelle differenze dei contesti e regimi di welfare (Marchal, Van Mechelen 2017; Busilacchi 2019; Bolzoni, Granaglia 2021).

In una seconda direzione tali politiche sono state interpretate come parte di un sistema morale che ha il potere di definire i comportamenti devianti, escludere e stigmatizzare chi ricade in queste definizioni (Handler 2003) e analizzate per l'uso sociale di tali rappresentazioni per la società (Gans 1994; Katz, 2013). La meritevolezza diventa una retorica di governo dei poveri e le politiche diventano dispositivi di protezione della società rispetto a classi sociali potenzialmente "pericolose" (Piven, Cloward 1971). La natura normativa, disciplinare e neo-paternalista dello stato sociale e delle sue politiche mirano a disciplinare i poveri a renderli funzionali al sistema di produzione e riproduzione capitalistico (cfr. Wacquant 2009, Soss *et al.* 2022). Le politiche di *workfare* (cfr. Peck 2001), ad esempio, pur presentate come strumenti di reinserimento lavorativo, fungono da meccanismi

di disciplina dei comportamenti dei beneficiari, enfatizzando l'etica del lavoro e la responsabilità individuale come contropartite obbligatorie per ricevere sostegno (Watts, Fitzpatrick 2018).

L'utilizzo di questa retorica e di questi dispositivi per alcuni autori ha esiti perversi che rischiano di esacerbare implicitamente le condizioni di svantaggio dei soggetti che le politiche vorrebbero esplicitamente rimuovere (Handler 2004; Somers, Block 2005). La condizionalità, imponendo requisiti e condizioni spesso stringenti, può limitare la capacità dei beneficiari di prendere decisioni autonome e di perseguire i propri obiettivi di vita (Wright, Patrick 2019).

La dimensione moralizzante della povertà e della meritevolezza è strettamente legata allo stigma associato alla richiesta di aiuto sociale e alimenta la vergogna di chi è in fondo alla gerarchia sociale (Tyler 2020). Secondo Walker (2014), quando la vergogna è sostenuta dal potere dello Stato è meglio descritta come "stigmatizzazione": la povertà e la condizione di beneficiario di sussidi diventano attributi screditanti a livello sociale (Patrick 2017), in un processo di *othering* (alterità) per cui coloro che sperimentano la povertà sono ritratti come distinti e differenti dalla maggioranza (Lister 2021). In questo contesto, i beneficiari si confrontano con i discorsi dominanti sulla povertà e sul welfare, sfidando gli stereotipi e riutilizzandoli come risorsa discorsiva per legittimare le proprie richieste (Fohrbeck *et al.* 2014), cercando di deviare lo stigma attraverso strategie di distanziamento simbolico (Garthwaite K. 2016; Pemberton *et al.* 2016), distinguendo la propria esperienza da quella degli altri considerati meno meritevoli (Patrick 2016; Pemberton *et al.* 2016).

Nonostante i vincoli imposti dalle politiche, «non sono 'vittime' passive prive di qualsiasi indipendenza e di competenze tattiche; non stanno lì solamente a conformarsi al ruolo che l'istituzione si aspetta da loro» (Dubois 2018, p.26), seppure all'interno dei confini di un campo preconfigurato da altri attori: i beneficiari agiscono, dando vita a corsi di azione propri, che articolano e ampliano la gamma delle opzioni di scelta.

In un'ottica relazionale (Burkitt 2016), l'*agency* si costituisce all'intersezione tra le possibilità di azione e risorse individuali e le condizioni strutturali, vincoli e opportunità di contesto entro cui si esprime (ibidem; Lister 2021). Questa combinazione può dare luogo a virtuose vie di uscita e costituzione del soggetto come agente, al tempo stesso può determinare esiti corrosivi e destabilizzanti che possono portare al collasso della stessa *agency* del soggetto, ossia alla percezione di non avere nessuna possibilità di intervento e programmazione sulla propria condizione (Wright 2012).

L'*agency* dei soggetti beneficiari può essere analizzata tramite la *lived experience* (Wright 2012; Patrick 2017; McIntosh, Wright 2019). Questi

studi provano a costruire strumenti analitici per interpretare i vissuti e il senso attribuito dagli attori in prima persona coinvolti nelle politiche, per assegnare dignità ai corsi di azione intrapresi dagli attori, anche se imprevisti e talvolta contrari alle aspettative e logiche interne alle politiche. Possono essere riconosciute come forme di *agency*, pur nella loro differenza, le strategie di gestione del bilancio in condizione di risorse scarse, la gestione del debito*;* il rapporto con le agenzie del welfare, le modalità di conciliare il lavoro e i compiti di cura, organizzare azioni collettive per difendere il diritto all'assistenza (Lister 2009; Shildrick 2018; Whelan 2022). A partire da questo corpo di studi è possibile interpretare l'esperienza dei beneficiari di RdC, in una continua lotta per il riconoscimento della propria meritevolezza e della legittimità della loro richiesta di supporto sociale.

3. *Il caso e il metodo*

Il Reddito di Cittadinanza (RdC) in Italia rappresenta un esempio emblematico dell'intreccio tra condizionalità e merito. Introdotto nel 2019 (Decreto Legislativo n.4 del 28 gennaio 2019), il RdC era una misura di sostegno al reddito per individui e famiglie in condizioni di povertà, con l'obiettivo di garantire un livello minimo di sussistenza e promuovere l'inclusione sociale e lavorativa dei beneficiari. Il mantenimento del beneficio era fortemente condizionato al rispetto di determinati vincoli dell'utilizzo del trasferimento economico e dei patti di attivazione sociale e lavorativa stipulati con le agenzie preposte. Il beneficiario era inoltre tenuto ad offrire la propria disponibilità a partecipare, per un minimo di 8 ore settimanali a Progetti Utili alla Collettività (PUC) (art. 4). Erano previsti dall'inizio – aggravati nelle successive modifiche alla normativa – condizioni e fattispecie che ostacolano l'accesso al RdC – come l'essere sottoposti a misure cautelari o avere condanne per specifici reati nei 10 anni precedenti (art 7). La normativa prevedeva un regime di sanzioni da applicare a coloro che ottenevano il sussidio senza averne diritto e per coloro che non rispettavano i doveri connessi al beneficio, con decurtazioni e sospensioni della misura fino a provvedimenti penali in caso di dichiarazioni o false attestazioni (art. 7). La combinazione di criteri di accesso, vincoli di utilizzo del trasferimento, misure di attivazione e regime sanzionatorio definiva i contorni normativi della meritevolezza all'interno del RdC, delineando chi poteva essere considerato un beneficiario meritevole e cosa si doveva fare per continuare ad esserlo.

A partire dalla definizione normativa e dalla rappresentazione pubblica dei beneficiari di RdC, sono state condotte 42 interviste discorsive con percettori della misura – variegati per età, genere e cittadinanza[1]. Le interviste semi-strutturate sono state condotte con i beneficiari delle misure di sostegno al reddito, incontrati durante un periodo di osservazione partecipante presso le distribuzioni alimentari coordinate dal Comune di Torino[2] in due quartieri differenti della città – Barriera di Milano e Parella – dal 2021 al gennaio 2023. La cadenza mensile della distribuzione ha permesso di costruire un rapporto di fiducia con i soggetti, facilitando la conduzione delle interviste e la ripetizione nel tempo delle stesse.

Le interviste sono state analizzate tramite la *Thematic analysis* (Bryman 2016). Il focus delle interviste semi-strutturate era sulla loro esperienza di fruizione di misure di sostegno al reddito; la ricostruzione della propria traiettoria di vita e delle proprie difficoltà economiche; le percezioni dei beneficiari rispetto agli stereotipi sui beneficiari di misure di sostegno al reddito; una valutazione del RdC e di alcuni suoi specifici dispositivi: i vincoli alla spesa, i PUC, le sanzioni e l'accesso, l'attivazione e la condizionalità della misura. È necessario sottolineare che dato il periodo pandemico e il recente avvio del RdC, i dispositivi di condizionalità si presentavano ancora in fase di strutturazione e con essi anche le esperienze stesse dei beneficiari di questo tipo di politiche.

1 Sono stati selezionati beneficiari compresi in una fascia di età tra i 25 e i 61 anni, 23 uomini e 19 donne, 27 cittadini italiani e 15 stranieri, seguendo le distribuzioni dei principali indicatori demografici dei beneficiari di RdC (INPS 2021). Ad esse sono affiancate decine di interviste etnografiche (Cardano 2011), che sono parte della documentazione empirica.

2 Nel contesto di una più ampia ricerca di dottorato (Graziano 2023), la scelta di Torino come caso di studio per la ricerca sulla meritevolezza nelle politiche di sostegno al reddito è motivata da una serie di fattori che la rendono particolarmente significativa dal punto di vista analitico. Torino era la prima area metropolitana del Nord Italia per numero di percettori di Reddito di Cittadinanza (RdC) rispetto agli abitanti, con un tasso di beneficiari per abitanti tra i più alti del Nord Italia (INPS 2021). Questo dato riflette le problematiche di un contesto economico che, con difficoltà, ha saputo rispondere alla transizione dalla città fabbrica a modelli economici post-fordisti e ai cicli di crisi degli ultimi decenni (Rapporto Rota 2017). La scelta di Torino è stata motivata anche da ragioni pratiche, come la maggiore facilità di accesso al campo e i minori costi di accesso, soprattutto durante il periodo pandemico. La conoscenza pregressa del contesto da parte del ricercatore e la possibilità di costruire un convinience sample hanno ulteriormente favorito la scelta di Torino come caso di studio.

4. *Essere meritevoli? Le tattiche e le strategie dei beneficiari*

Al fine di sistematizzare il complesso rapporto e equilibrismo tra le ambiguità poste dal discorso sul merito e le vite dei beneficiari delle politiche di sostegno al reddito, è possibile individuare alcune tattiche e strategie, nel senso inteso da de Certeau (1990), che presentano diverse modalità di confrontarsi e performare la meritevolezza. I beneficiari mettono in campo tattiche variegate, talvolta anche ambivalenti, per rivendicare la legittima pretesa al supporto sociale e per fronteggiare gli esiti corrosivi della meritevolezza e, che in alcuni casi sono discorsive e narrative, mentre in altri si fanno pratica e corso di azione.

Se le tattiche presiedono a forme di legittimazione, le strategie afferiscono a corsi di azione strutturati e di senso, per quanto alterni, come vedremo, sul vivere il rapporto con l'essere beneficiari e con l'assistenza stessa. Le narrazioni dei beneficiari RdC rivelano molto sulle loro esperienze quotidiane e sulle sfide che affrontano: non sono solo meccanismi di sopravvivenza, ma rappresentano anche forme di resistenza e *agency* che sono adottate per mantenere la propria dignità e identità.

Le tattiche qui individuate insistono su due nodi a partire dai quali è possibile fronteggiare lo stigma dettato dalle politiche condizionali: la condizione di immeritevole e la responsabilità rispetto alla condizione stessa. Il primo gruppo di risposte agisce tramite tattiche di *distinzione* dagli altri o di *spostamento*, il secondo tramite tattiche di *ribaltamento* o di *rifiuto* della responsabilità.

4.1 *Distinzione*

Le tattiche di distinzione prendono le distanze dai comportamenti e dagli stereotipi di non meritevolezza a livello sociale. Questo implica il dimostrare la propria meritevolezza e la legittimità di accesso rispetto ai propri comportamenti e caratteristiche, oppure farlo relativamente ad altri gruppi sociali o immagini pubbliche dell'immeritevolezza. Questo avviene rendendo evidente il proprio merito tramite l'impegno, il rispetto delle norme e il mostrarsi trasparente al controllo burocratico in contrasto con stereotipi negativi di pigrizia, dipendenza e furbizia attribuiti nel dibattito pubblico. Ad esempio, Giovanni, disoccupato di 37 anni, racconta come si sforzi di mantenere un atteggiamento positivo e proattivo, nonostante le difficoltà incontrate: «Voglio dimostrare che non sono un fannullone. Cerco di farmi vedere sempre impegnato e pronto a migliorarmi». Laura, una madre single di 41 anni, spiega: «Conosco persone che non cercano

veramente lavoro, che prendono il RdC e basta. Io invece faccio di tutto per migliorare, seguo i corsi e cerco lavoro ogni giorno».

La risposta allo stereotipo dei furbetti è, da un lato, una richiesta di maggiore ispezione per gli altri e, dall'altro, la messa in pratica di atteggiamenti che dimostrino la disponibilità a qualsiasi controllo e la propria trasparenza rispetto alla propria condizione di bisogno: «Nel mio caso […] potrebbero venire a casa nostra a guardare, a spiarci di nascosto […] poi ti fanno fare l'estratto conto… io ho 6 euro, 8 euro giacenza media… controllate pure» (Demetrio, 59 anni).

Queste narrazioni spesso richiedono l'applicazione della condizionalità e di misure di controllo proprio al fine di proteggere la propria legittima pretesa di supporto pubblico:

> Per me è giusto, perché almeno anche gli altri ricevono qualcosa… non è che prendi solo il reddito: restituisci anche qualcosa agli altri e così anche le persone vedono che chi prende il reddito non sono tutti degli sfaticati e criminali, che siamo persone normali che hanno voglia di fare… (Anna, 53 anni)

In questo caso i soggetti beneficiari assumono la giustizia di un modello che impone un'adesione a determinati comportamenti – come sottoporsi a corsi di formazione e rispondere alle offerte di lavoro – e una reciprocità rispetto ad una collettività che fornisce un sostegno – tramite le attività prescritte dai Progetti di Utilità Collettiva. Ciò avviene in particolare per quei soggetti che hanno la possibilità di sottrarsi alla condizionalità per particolari caratteristiche personali – come problemi fisici o un'età molto avanzata – o condizioni familiari con carichi di cura complessi, come nel caso di Martina (38 anni):

> Guarda che io accetterei tutto, se fossi nelle condizioni di farlo, ma con mio figlio e la situazione di mia madre… però chi non ha di questi problemi deve farlo, non c'è niente da dire è giusto così.

4.2 *Spostamento*

Le tattiche di spostamento rispetto alla condizione stigmatizzata prevedono l'appellarsi ad altre sfere di responsabilità socialmente rilevanti. In molte narrazioni quando si è giunti a ricostruzioni che potrebbero addossare la percezione di responsabilità e di colpevolizzazione, la richiesta legittima di un supporto pubblico non viene inficiata ma riformulata, tramite tattiche di composizione della propria meritevolezza.

Ciò avviene mostrando altre sfere di riferimento su cui giudicare la propria condizione di meritevole – come, per esempio, essere "buoni genitori" responsabili – esulando dall'essere responsabili della propria condizione di povertà.

In questa direzione, la storia di Molamin, 56 anni, mostra eloquentemente una contrapposizione tra forme di responsabilità e merito differenti: la sfera economica è messa in opposizione con quella familiare. Riconosce che la scelta che ha messo in difficoltà il suo nucleo è stata quella di effettuare il ricongiungimento familiare, ma – in quanto genitore – non poteva non valutare le aspirazioni migratorie dei suoi figli, nonostante la chiara consapevolezza che questo li avrebbe messi in difficoltà economica:

> Fino al 2016 io stavo bene, loro stavano bene, però vedendo la testa dei giovani africani che hanno puntato sempre l'Europa per emigrare, con tutti i rischi che ci sono… Allora ho deciso di portare la famiglia per risparmiargli questo pericolo […] non potevo sopportare che dicesse "mio padre, quando ha potuto, non mi ha aiutato così bene…" […] Ho deciso di dividere i tempi: una parte era con loro, metà vado a lavorare, se posso… Ho cominciato a vedere le cose dure, hai capito? la situazione è iniziata a diventare peggiore.

Nella definizione delle attività previste dai patti di attivazione, la costruzione di queste altre identità diventa punto di appoggio nella contrattazione dei progetti possibili e di cosa può essere adeguato e rientri nelle proprie aspirazioni. Come racconta Daniela, 37 anni:

> Allora io mi posso anche un po' adeguare… non sono schizzinosa, ma sono una madre prima di tutto, quindi accetto tutto quello che mi consente di combinare le cose […] un po' di lotta, ma alla fine con l'assistente abbiamo trovato un tirocinio che…che funziona con gli orari del nido e allora sì!

4.3 *Ribaltare la responsabilità*

Il secondo gruppo di tattiche agisce sul piano della propria responsabilità rispetto alla condizione di bisogno. Qui si agisce il ribaltamento dell'onere della responsabilità verso altri attori: sulle *policy* che non funzionano o sui burocrati\operatori che non le applicano correttamente, sulla scarsità di opportunità lavorative adeguate, sul mercato del lavoro spesso presentati come la reale causa di impoverimento e, a partire dall'esperienza di vita dei beneficiari, come una non credibile prospettiva di uscita dalla condizione di povertà.

> Il problema di questo paese è che a renderti povero è il lavoro! Io ho sempre lavorato e fare sti lavori, ti spezzi la schiena e rimani povero… (Massimiliano, 40 anni)

> Poi sono riuscita a chiedere il Reddito, ho 300 euro che non è che bastano, ma ci tiri avanti un po', meno male che c'è…però la cosa che mi ha fatto arrabbiare e che parlano di lavoro, che non abbiamo voglia di lavorare che stiamo sul divano… ma ti pare che mai qualcuno mi abbia chiamata? Il problema è che il lavoro non c'è per noi! (Alessia, 28 anni)

Ciò può avvenire anche ribaltando la narrazione rispetto all'attivazione e al senso di queste attività. Nella narrazione di Mohamed – 38 anni – la sua contrattazione sulla progettualità proposta si poggia sul ribaltare il senso dei progetti di attivazione e la sua posizione da beneficiario a risorsa del "mercato" dell'attivazione rispetto ad un ente del terzo settore:

> Mi hanno detto di andare a fare le pulizie in strada come svuotare il bidone, io ho detto "No, questo lavoro non lo voglio". Si sono arrabbiati un po', ma a me non frega niente […] hanno detto che se ti danno un lavoro, allora devi accettare; invece, non va bene se il lavoro mi piace sì, se non mi piace no…alla fine loro mi hanno pagato la patente e adesso sto facendo la patente. Però se accettavo… e invece no, ho protestato…Perché comunque loro sono finanziati perché …hanno bisogno di un progetto…se non c'erano queste persone [i beneficiari] il progetto non era finanziato.

In questi ribaltamenti di prospettiva, l'attivazione è presentata da alcuni, non come un dovere da imporre tramite la condizionalità, ma come il diritto di richiedere lo sforzo pubblico al fine di implementare forme di presa in carico differenziate e personalizzate che possano permettere la co-costruzione di progettualità. La promessa insita nel disegno del RdC ha generato nei percettori un'aspettativa di "attivazione" da parte dello Stato che dovrebbe assumere un atteggiamento propositivo per collocare le persone disponibili al lavoro che non dovrebbe essere lasciato allo sforzo del solo beneficiario. Il fatto che ciò non si sia verificato è stata fonte di frustrazione, come spiega Fatima, 25 anni:

> L'obbligo non dovrebbe essere per noi, ma per lo stato di trovare delle soluzioni, metterci nelle condizioni di vivere dignitosamente con il lavoro…ma questo non è proprio successo, tutte chiacchiere.

In alcuni casi l'onere della condizionalità è percepito come non equo rispetto al beneficio ricevuto portando a tentativi di elusione degli obblighi

imposti: «io ho 300 euro di Reddito di Cittadinanza devo far ste cose…che palle» Alvin, un padre di 31 anni, «Non posso permettermi di seguire tutti i corsi imposti perché devo occuparmi dei miei figli. Lavoro in nero quando posso per fare fronte alle spese, anche se so che è rischioso».

4.4 *Rifiuto del merito e della condizionalità*

Infine, ci sono tattiche di rifiuto esplicite della responsabilità individuale rispetto alla povertà e della condizionalità delle misure. Ciò può avvenire appellandosi a questioni che esulano totalmente dalle proprie intenzioni e azioni come il ruolo della (s)fortuna. Come dichiara Camilla, 40 anni:

> Ci sono persone fortunate e ci sono persone che non lo sono. Non vuol dire che sono peggio degli altri. […] avere i soldi non è una questione di impegno o bravura, è una questione di… posso dirlo?

Mentre per un numero minore di intervistati il tema si sposta su un rifiuto che dovrebbe essere collettivo, poiché il supporto pubblico e la garanzia di una vita dignitosa deve essere inquadrato come un diritto collettivo «non è colpa nostra, è la società che produce miseria, siamo una società ricca mi sembra… deve essere un diritto poter vivere dignitosamente, non qualcosa da meritarsi» (Alberto, 33 anni).

5. *Comporre un percorso strategico*

In ultimo, è possibile ricostruire alcune strategie messe in campo dai soggetti intervistati per affrontare la povertà e la condizione di beneficiari di sostegno al reddito in quell'interstizio di possibilità stretto tra i disegni di *policy* e le narrazioni sui poveri.

Queste strategie rappresentano forme di adesione e sopravvivenza quotidiana, appropriazione e resistenza alla meritevolezza nella vita dei beneficiari. Come per le tattiche, le strategie sono legate ai percorsi d'azione e non definiscono completamente i soggetti, potendo essere adottate contemporaneamente in diversi contesti o in momenti differenti della vita, configurandosi come un *continuum* di possibilità.

Il merito può essere subito e interiorizzato come *frame* che individualizza e colpevolizza i soggetti che si trovano in condizione di ricevere benefici. Questo aspetto diventa centrale nei percorsi d'azione e nei giudizi verso gli altri, configurando il supporto pubblico come uno scambio di compor-

tamenti adeguati al fine di un beneficio economico, e non come un diritto. Dimostrarsi motivati e pronti alle proposte di attivazione, disponibili al controllo e nel rapporto con gli operatori sociali, seguire le prescrizioni di comportamento sono alcune delle pratiche messe in atto. Questi individui, in particolare con lunghi percorsi di difficoltà economica e consuetudine con l'assistenza, sembrano adottare un atteggiamento meritevole a causa della transitorietà e frammentazione del sostegno al reddito in Italia, che influiscono negativamente sulla percezione dell'aiuto sociale come un diritto. Per questi soggetti l'accesso all'assistenza non ha comportato un'uscita stabile dalla condizione di bisogno, ma una continua lotta per la sopravvivenza giornaliera – *getting by* (Lister 2021) – all'interno del circuito in cui è necessario dimostrare la propria meritevolezza per continuare a ricevere forme di aiuto sociale. Questo nel lungo periodo sembra azzerare la fiducia in strategie di uscita dalla condizione, siano esse collettive o individuali.

Le stesse azioni e pratiche possono essere riappropriate per legittimare l'accesso al welfare e negoziare la propria posizione. Questo processo avviene in due modi: a) come condivisione mimetica di un discorso pubblico dominante legittimato (Scott 1985) che consente l'accesso tattico a risorse e di portare avanti percorsi laterali e individuali formali\informali – il lavoro in nero, percorsi di formazione, uscite momentanee dal mercato del lavoro per accedere a posizioni più soddisfacenti – al di fuori dai vincoli delle politiche e dei rapporti istituzionali; b) mettendo in luce le contraddizioni delle politiche per negoziare progettualità proprie, anche all'interno di percorsi istituzionali. Questi individui hanno tendenzialmente un collegamento – per quanto labile o complicato – con il mercato del lavoro, percorsi più brevi, ma non assenti, nell'assistenza e progettualità di lungo periodo individuali e familiari, legate in particolare alla figura dei figli. Hanno contemporaneamente risorse di capitale culturale – inteso in senso ampio – e di capitale sociale.

Infine, il merito, come elemento distruttivo, può essere resistito attraverso visioni del mondo differenti e pratiche di *voice*. La possibilità di attuare queste strategie è legata alle risorse e ai capitali a disposizione. Chi possiede capitale culturale, economico tramite reti familiari e sociale ha maggiore possibilità di resistere, sia rivendicando il supporto come diritto svincolato dai propri comportamenti, sia organizzandosi. Queste strategie richiedono supporti sociali e istituzionali per evitare di diventare meccanismi di *exit* volontaria o involontaria dall'assistenza, come l'incontro con istituzioni recettive o operatori, che conferiscano un riconoscimento completo delle possibilità di autonomia dei soggetti.

Le strategie di resistenza sono sviluppate da individui con esperienze dirette di partecipazione politica e sociale, che permettono di configurare il

supporto sociale come un diritto collettivo, emancipando la pretesa di sostegno al reddito da rivendicazioni individuali di meritevolezza. Questi individui sono caratterizzati da un primo contatto con l'assistenza, un'età giovane, un peggioramento recente della condizione economica e un'adesione ai programmi di sostegno al reddito transitoria, come tassello e supporto momentaneo a progettualità proprie e consolidate, pur nella difficoltà momentanea.

6. *Note conclusive*

Come mostrato, la condizionalità intrattiene un profondo legame con la costruzione sociale della meritevolezza dei potenziali beneficiari di misure di sostegno al reddito, in un rapporto circolare non privo di insidie in diverse direzioni. Se ampia è la conoscenza su potenzialità e rischi di queste politiche a livello sistemico (Watts, Fitzpatrick 2018), minore è la consapevolezza di quali siano nelle vite di chi beneficia di queste misure. Se da un lato queste politiche mirano a incentivare comportamenti che possono aiutare i beneficiari a uscire dalla povertà e promuovere l'autonomia, dall'altro possono creare stress e ansia, oltre a perpetuare stereotipi negativi, minando la dignità, rendendoli soggetti a una sorveglianza costante e a giudizi morali. Il confine fra la possibilità di emancipazione, la frustrazione, la perdita di fiducia personale e istituzionale e il collasso dell'*agency* sembra essere quantomeno sottile e poroso.

La meritevolezza e i vincoli pratici e retorici imposti dalla condizionalità, pongono in un continuo sforzo per proteggere la propria dignità dallo stigma e affermare la legittima pretesa di sostegno al reddito e la propria autonomia che rischia di essere negata dall'adesione stessa alla figura dei meritevoli in un ulteriore "paradosso dell'inclusione" (Handler 2004). La condizionalità rischia di esacerbare in circolo le condizioni di vita dei soggetti più deboli e più carenti di risorse per rispondere alla pressione della meritevolezza.

Sarebbe importante proseguire il percorso di ricerca in fasi in cui la condizionalità e la sua pratica siano più strutturate e con essa anche le modalità e le pratiche di risposta e sopravvivenza dei soggetti. Tali esplorazioni consentono di arricchire i complessi esiti di questi tipi di politiche, integrando le voci e le esperienze di soggetti che sono, al tempo stesso, attori centrali delle stesse, ma marginali nella loro interpretazione e valutazione. Questi elementi, in particolare i più corrosivi per le vite delle persone già costrette ai margini delle nostre società, richiederebbero una maggiore considerazione nell'ottica di un superamento della condizionalità e della realizzazione di politiche redistributive capaci di aspirare realmente all'emancipazione dalla condizione di povertà.

Riferimenti bibliografici

Anselmo M., Morlicchio E., Pugliese E., 2020, *«Poveri e imbroglioni». Dentro il Reddito di cittadinanza*, in «il Mulino», n. 1/2020, pp. 53-63.

Bauman Z., 2000, *Liquid modernity*, Cambridge, Polity Press.

Beck U., 2007, *Beyond class and nation. Reframing social inequalities in a globalizing world*, in «British Journal of Sociology», vol. 58, n. 4, pp. 679-705.

Bolzoni M., Granaglia E., 2021, *Work-Related Conditionality and Minimum Income Schemes: Where Is the EU Going?,* in «Autonomie locali e servizi sociali», vol. 44, n. 3, pp. 593-619.

Bryman A., 2016, *Social research methods*, Oxford, Oxford University Press.

Burkitt I., 2016, *Relational agency: Relational sociology, agency and interaction*, in «European Journal of Social Theory», vol. 19, n. 3, pp. 322-339.

Busilacchi G., 2019, *Le politiche di reddito minimo in Europa: un cambio paradigmatico verso una nuova convergenza?,* in «Sinappsi», VIII, n. 3, pp. 84-93.

Cacciapaglia M., 2023, *Con il Reddito di Cittadinanza: Un'etnografia critica*, Milano, Meltemi Editore.

Cardano M., 2011, *La ricerca qualitativa*, vol. 1, Bologna, il Mulino.

Castel R., 2003, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Torino, Einaudi.

Ciccarelli R., 2023, *L'odio dei poveri*, Milano, Ponte alle Grazie.

Cortina A., 2017, *Aporofobia, el rechazo al pobre*, Madrid, Editorial Paidós.

Dardot P., Laval C., 2013, *La nuova ragione del mondo. Critica alla ragione neoliberista*, Milano, DeriveApprodi.

de Certeau M., 1990, *L'invenzione del quotidiano*, Roma, Edizioni Lavoro.

Dubois V., 2018, *Il burocrate e il povero. Amministrare la miseria*, Milano, Mimesis Edizioni.

Id., 2019, *Institutional Order, Interaction Order and Social Order: Administering Welfare, Disciplining the Poor*, in «Social Policies», VI, n. 3, pp. 507-520.

Gans H. J., 1994, *Positive functions of the undeserving poor: uses of the underclass in America*, in «Politics & Society», vol. 22, n. 3, pp. 269-283.

Fohrbeck A., Hirseland A., Lobato P. R., 2014, How benefits recipients perceive themselves through the lens of the mass media: some observations from Germany, in «Sociological Research Online», vol. 19, n. 4, pp. 74-81.

Garthwaite K., 2016, *Stigma, shame and 'people like us': an ethnographic study of foodbank use in the UK*, in «Journal of Poverty and Social Justice», vol. 24, n. 3, pp. 277-289.

Geremek B., 1986, *La pietà e la forca. Storia della miseria e della carità nell'Europa moderna (1350-1600)*, Roma-Bari, Laterza.

Graziano E., 2023, *Essere beneficiari meritevoli, essere cittadini sconfitti. La costruzione sociale del merito nelle misure di sostegno al reddito all'incrocio tra norme, pratiche e attori sociali*, Firenze, Università di Firenze.

Handler J., 1990, *Constructing the Political Spectacle: The interpretation of entitlement, legalization and obligations in social welfare history*, in «Brooklyn Law Review», n. 56, pp. 897-914.

Handler J. F., 2003, *Social citizenship and workfare in the US and Western Europe: from status to contract*, in «Journal of European Social Policy», vol. 13, n. 3, pp. 229-243.
Handler J. F., 2004, *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: The paradox of inclusion*, Cambridge, Cambridge University Press.
Harvey D., 2007, *Breve storia del neoliberismo*, Milano, Il Saggiatore.
INPS, 2021, *Report trimestrale RdC-REm Aprile 2019, Dicembre 2021,* disponibile al link: https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Report_trimestrale_RdC-REm_Aprile-2019_Dicembre-2021.pdf
Katz M. B., 2013, *The undeserving poor: America's enduring confrontation with poverty*, Oxford, Oxford University Press.
Laenen T., 2020, *Welfare deservingness and welfare policy: popular deservingness opinions and their interaction with welfare state policies*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
Larsen C. A., 2006, *The institutional logic of welfare attitudes: How welfare regimes influence public support*, Aldershot, Ashgate.
Lister R., 2009, *Dinamiche di povertà e agency*, in «Sociologia e politiche sociali», n. 3, pp. 53-73.
Lister R., 2021, *Poverty*, Cambridge, Polity Press.
Marchal S., Van Mechelen N., 2017, *A New Kid in Town? Active Inclusion Elements in European Minimum Income Schemes*, in «Social Policy & Administration», vol. 51, n. 1, pp. 171-194.
McIntosh I., Wright S., 2019, *Exploring what the notion of 'lived experience' offers for social policy analysis*, in «Journal of Social Policy», vol. 48, n. 3, pp. 449-467.
Mead L., 1997, *The new paternalism: supervisory approaches to poverty*, Washington DC, Brookings Institution.
Patrick R., 2016, *Living with and responding to the 'scrounger' narrative in the UK: Exploring everyday strategies of acceptance, resistance and deflection*, in «Journal of Poverty and Social Justice», vol. 24, n. 3, pp. 245-259.
Patrick R., 2017, *For whose benefit?: The everyday realities of welfare reform*, Bristol, Policy Press.
Peck J., 2001, *Workfare states*, New York, Guilford Press.
Pemberton S., Fahmy E., Sutton E., Bell K., 2016, *Navigating the stigmatised identities of poverty in austere times: Resisting and responding to narratives of personal failure*, in «Critical Social Policy», vol. 36, n. 1, pp. 21-37.
Piven F., Cloward R., 1971, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York, Pantheon.
Procacci G., 1998, *Governare la povertà: la società liberale e la nascita della questione sociale*, Bologna, il Mulino.
Rapporto Giorgio Rota, 2017, *Recuperare la rotta. Diciottesimo Rapporto "Giorgio Rota" su Torino*, disponibile al link: https://www.rapporto-rota.it/rapporti-su-torino/2017-recuperare-la-rotta.html.
Saraceno C., Morlicchio E., Benassi D., 2022, *La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche*, Bologna, il Mulino.

Scott J. C., 1985, *Weapons of the weak: Everyday forms of peasant resistance*, New Haven, Yale University Press.
Shildrick T., 2018, *Poverty propaganda: Exploring the myths*, Bristol, Policy Press.
Somers M. R., Block F., 2005, *From poverty to perversity: Ideas, markets, and institutions over 200 years of welfare debate*, in «American Sociological Review», vol. 70, n. 2, pp. 260-287.
Soss J., Fording R. C., Schram S. F., 2022, *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*, Milano-Udine, Mimesis Edizioni.
Tyler I., 2020, *Stigma: The machinery of inequality*, London, Bloomsbury Publishing.
Valkenburg B., 2005, Verso l'individualizzazione delle politiche di attivazione? Un'introduzione, in «Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, Ediesse.
van Oorschot W., 2000, *Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public*, in «Policy & Politics», vol. 28, n. 1, pp. 33-48.
van Oorschot W., Roosma F., Meuleman B., Reeskens T. (a cura di), 2017, *The social legitimacy of targeted welfare: Attitudes to welfare deservingness*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
Wacquant L., 2009, *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Milano, DeriveApprodi.
Walker R., 2014, *The Shame of Poverty*, Oxford, Oxford University Press.
Watkins-Hayes C., Kovalsky E., 2016, *The discourse of deservingness*, in «The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty», pp. 116-145.
Watts B., Fitzpatrick S., 2018, *Welfare conditionality*, London, Routledge.
Watts B., Fitzpatrick S., Bramley G., Watkins D., 2014, *Welfare Sanctions and Conditionality in the UK*, York, J. Rowntree Foundation.
Whelan J., 2022, *Deservingness: Othering, self-justification and the norm of reciprocity,* in *Hidden Voices:Lived Experiences in the Irish Welfare Space*, Bristol, Policy Press.
Wright S., 2012, *Welfare-to-work, agency and personal responsibility*, in «Journal of Social Policy», vol. 41, n. 2, pp. 309-328.
Wright S., Patrick R., 2019, *Welfare conditionality in lived experience: Aggregating qualitative longitudinal research*, in «Social Policy and Society», vol. 18, n. 4, pp. 597-613.

Alberto De Nicola

VOLONTARIATO INVOLONTARIO
Il lavoro di utilità sociale nei sistemi di workfare

Abstract:
The paper aims to provide a critical review of a phenomenon that has influenced the transformation of minimum income schemes in several European countries in recent years: the use of unpaid and community-based activities within activation programmes for beneficiaries of workfare measures. I will argue that these programmes can be seen as a specific case of the incorporation of volunteering into welfare policy and as an emblematic shift in the activation paradigm. The paper will discuss the risks that the generalisation of these programmes may pose to the codification of social work, the representation of the community and the political logic of welfare.

Keywords:
Workfare; Volunteering; Informalization; Activation; Poverty.

1. *Introduzione*

Il presente contributo intende offrire una ricognizione critica su un fenomeno che negli ultimi anni ha interessato la trasformazione degli schemi di reddito minimo in alcuni paesi europei: l'obbligo a prestare attività non retribuita e di utilità sociale come condizione per accedere alle prestazioni previste dalle misure di welfare (Kampen *et al*. 2013, Kamerāde, Paine 2014; Benenson, Stagg 2016; Allan 2019; Kampen *et al*. 2019; Lodigiani, Maino 2022; Bertoluzza *et al*. 2023; Mazzucca, Busso, Pernetti 2023).

In Italia tali programmi sono stati introdotti per la prima volta nel 2019 all'interno della misura del Reddito di Cittadinanza [RDC] sotto la denominazione di Progetti Utili alla Collettività [PUC]. Secondo la norma introdotta dal Governo Conte 1, i destinatari del RDC erano tenuti a svolgere a titolo gratuito attività di utilità collettiva per un minimo di otto ore settimanali, pena la decadenza del beneficio economico. Occorre da subito

segnalare che, sebbene il RDC sia stato oggetto di un acceso dibattito politico e mediatico che ha portato nel 2023 alla sua abolizione e sostituzione (Baldini, Busilacchi 2023), i PUC siano stati invece prima estesi dal Governo Draghi e poi confermati all'interno delle nuove misure introdotte dal Governo Meloni. È interessante notare quanto, in un contesto come quello italiano, caratterizzato da scontri aspri sulla legittimità e moralità del RDC, i PUC – a differenza di altri paesi che hanno adottato programmi similari – non siano stati oggetto di alcuna critica o contestazione di rilievo da parte delle forze politiche, e siano stati invece conservati in un progetto di riforma caratterizzato da un discorso politico fortemente ideologizzato (Sacchi *et al.* 2023), segnato dalla necessità di inasprire ulteriormente le forme di condizionalità delle prestazioni e i criteri di meritevolezza richiesti ai beneficiari. Scarso è stato inizialmente anche l'interesse scientifico: solo molto recentemente sono stati pubblicati studi su questa materia (Lodigiani, Maino 2022; Bertoluzza *et al*. 2023; Mazzucca *et al.* 2023).

Il saggio intende intervenire sulla scarsa problematizzazione riservata in Italia a questi programmi basandosi sulla letteratura sociologica presente nel contesto europeo. Buona parte di questa si è concentrata soprattutto sui significati attribuiti a tali misure da parte degli operatori e dei beneficiari. Pur tenendo in considerazione i prodotti di queste ricerche, il saggio si propone un altro intento: quello di collocare l'uso di tali misure all'interno di alcune tendenze trasformative che hanno riguardato negli ultimi anni gli schemi di reddito minimo e, più in generale, i sistemi di welfare in Europa. Sotto questa angolazione, sosterrò che questi programmi possano essere considerati come un caso particolare, ma al contempo emblematico, di una riconfigurazione del paradigma dell'attivazione (Barbier 2004) e dei dispositivi della condizionalità (Watts, Fitzpatrick 2018), che ha visto progressivamente incorporare al suo interno attività gratuite tipicamente afferenti al campo del volontariato.

A tal fine, il saggio sarà organizzato nel seguente modo. Nel primo paragrafo mi occuperò di delineare i tratti caratteristici che distinguono questi programmi da altre forme di attivazione presenti negli schemi di reddito minimo in Europa. Nel secondo, mostrerò come tali misure possano essere inserite all'interno di un fenomeno di più ampia portata, relativo al crescente utilizzo da parte dei governi dell'attività volontaria nelle politiche sociali. Nel terzo paragrafo, proporrò un focus sul Regno Unito mostrando come, nel paese più rappresentativo dei sistemi di workfare, l'adozione di questi programmi si inserisca in una traiettoria che ha visto sempre più spostare i confini di applicazione del paradigma dell'attivazione. Nel quarto e ultimo paragrafo, mi proporrò di discutere alcune implicazioni che

l'uso delle attività non retribuite e di utilità sociale nei sistemi di workfare possono avere sulla riconfigurazione del principio di condizionalità e sulla logica delle politiche pubbliche.

2. *Definizione dell'oggetto*

Tra i differenti schemi di reddito minimo presenti in Europa è possibile rinvenire una molteplicità di programmi di attivazione che prevedono l'utilizzo del lavoro di utilità sociale. In un contesto segnato, negli ultimi anni, da un generalizzato aumento del grado di condizionalità delle prestazioni (Busilacchi 2018; Dwyer 2019; Bolzoni, Granaglia 2021), è possibile delineare due distinzioni principali nell'uso del lavoro di utilità sociale rispetto ai processi di attivazione.

La prima riguarda l'obbligatorietà. Nella maggior parte dei casi, i sistemi di welfare individuano nelle attività di utilità sociale una delle possibili opzioni di attivazione che i disoccupati possono liberamente scegliere tra quelle previste dalla normativa. Attualmente nel Regno Unito, ad esempio, la scelta dei beneficiari di prestare il loro tempo ad attività di utilità sociale viene riconosciuta nel conteggio del tempo che sono tenuti a offrire per attività di ricerca attiva dell'impiego o per attività di carattere formativo. Vi sono però altri casi nei quali il lavoro prestato in attività sociali figura come una contropartita diretta all'erogazione delle misure di welfare: le attività di utilità sociale sono dunque condizione per il recepimento delle prestazioni sociali (pena la decadenza del beneficio), in un quadro che è stato definito di "reciprocità obbligatoria" [*mandatory reciprocity*] (Kampen *et al*. 2019).

All'interno dei programmi caratterizzati dal criterio dell'obbligatorietà, una seconda differenziazione riguarda la remunerativà delle attività da svolgere come contropartita alla prestazione. A questo proposito vi sono casi in cui l'attività prestata dà vita a un'integrazione monetaria rispetto al reddito elargito dalla misura di welfare (*public works*) e casi nei quali le attività vengono prestate a titolo gratuito (*community works*) (Bolzoni, Granaglia 2021)[1].

Il caso italiano dei PUC si colloca all'interno di un insieme di misure europee ove si registra la compresenza dei due criteri dell'"obbligatorietà"

1 Tra i sistemi di welfare che prevedono *public works* vi sono paesi come l'Ungheria, la Danimarca, l'Estonia, la Lettonia e la Polonia mentre tra quelli che usano *community works* possono essere richiamati, oltreché l'Italia, la Bulgaria, Cipro, la Repubblica Ceca, la Lituania, la Romania, Slovacchia, il Belgio, i Paesi Bassi e il Regno Unito.

e della "gratuità". Una parte della letteratura ha definito quest'ultima tipologia di programmi con il termine "*workfare volunteering*" (Kampen *et al.* 2013; De Waele, Hustinx 2019). Nella sua forma per così dire "pura", il *workfare volunteering* è attualmente presente nel continente europeo in Belgio, nei Paesi Bassi, in Romania, Bulgaria e in Italia, parzialmente in Danimarca mentre nel Regno Unito programmi di questo tipo sono stati attivi per un periodo limitato (2014-2017).

Oltre le differenze inerenti al loro funzionamento amministrativo, la diversità tra questi programmi riguarda la loro logica normativa e i criteri di "giustificazione" (Boltanski, Thevenot 2006), invocati più o meno esplicitamente a sostegno del principio della condizionalità. Quando, infatti, il ricorso alle attività di utilità sociale figura solo come una delle opzioni dei programmi di attivazione, questo è giustificato solitamente come finalizzato – prioritariamente – ad accrescere il capitale umano e sociale del disoccupato e a facilitarne così il reinserimento nel mercato del lavoro formale. Nei casi in cui invece l'attività sociale è gratuita e obbligatoria, il fuoco del criterio di giustificazione si sposta: il lavoro sociale prestato gratuitamente non è presentato come qualcosa di primariamente "utile" al disoccupato (nei termini della sua riqualificazione), ma alla comunità allargata (Kempen *et al*., 2019). L'individuo restituisce una parte del suo tempo di vita alla collettività che ha elargito denaro in suo favore attraverso la mediazione dello Stato. Il caso italiano è in questo senso rappresentativo: nonostante nella normativa istitutiva dei PUC siano presenti anche riferimenti all'*empowerment* per i beneficiari, nella loro stessa denominazione – *Progetti Utili alla Collettività* – lo spostamento semantico dall'utilità del "beneficiario" a quella della "collettività", latamente intesa, è visibile ed esplicito.

3. *L'incorporazione dell'attività volontaria nei sistemi di welfare e le conseguenze sulla codificazione del lavoro*

Una prima traccia per inquadrare il fenomeno del *workfare volunteering* è quella di collocarlo all'interno di un processo di trasformazione più ampio, che ha visto negli ultimi anni un crescente protagonismo del volontariato nei sistemi di welfare (Allan 2019; Cohen 2009; D'Ascenzio 2022; Kamerāde, Paine 2014; Krinsky, Simonet 2017; Eliasoph 2013; Paine, Hill 2016). Tale protagonismo differisce dalle forme più tradizionali che vedevano l'azione del volontariato collocata all'esterno del perimetro delle politiche pubbliche e come una relazione essenzialmente bilaterale tra chi dona e chi riceve l'aiuto. Negli ultimi anni, invece, l'attività volontaria è stata incoraggiata e

sostenuta da istituzioni terze – come gli Stati – e inclusa – direttamente o indirettamente – nell'alveo delle politiche sociali (Meijs, Koolen-Maas 2022). La sua promozione da parte dei governi è presentata come una risorsa morale inestimabile, capace di rinsaldare legami sociali logorati (Muehlebach 2012) e, al contempo, come uno strumento essenziale per il riassetto dei sistemi di welfare contemporanei (Overgaard 2019).

Questo fenomeno risponde a una molteplicità di esigenze funzionali: da un lato, l'espansione della domanda sociale di assistenza (soprattutto nella cura dei bambini, degli anziani e dei migranti), divenuta più pressante ed eterogenea e, dall'altro lato, quella del contenimento e della razionalizzazione della spesa pubblica. Per alcuni studiosi il ricorso al volontariato rappresenterebbe una soluzione ottimale ed eticamente meritoria per far fronte all'esigenza di dare continuità e diffusione all'offerta assistenziale senza mettere in tensione i bilanci pubblici (Verhoeven, van Bochove 2018). Per altri, invece, è proprio questa esigenza all'origine dei maggiori rischi connessi al fenomeno. In un contesto segnato da una permanente spinta alla compressione della spesa, l'impiego dell'attività volontaria per rispondere a bisogni strutturali (Dean 2015) può rivelarsi come un pericolo: il volontariato sarebbe oggetto di una strategia di strumentalizzazione (Haubner 2020; van Dyk 2018) tendente a normalizzare e istituzionalizzare il regime di austerità fiscale e ad alimentare quel processo di de-politicizzazione dell'azione pubblica (Hay 2007; d'Albergo, Moini 2019) che ha visto sempre più delegare alla società civile responsabilità istituzionali prima in capo alle amministrazioni pubbliche.

Tuttavia, per i nostri fini, ciò che costituisce il maggiore interesse di questo fenomeno è il modo in cui esso finisca per creare "zone di indistinzione" tra categorie e domini – come quelli del "lavoro/impiego" e quelli dell'"azione volontaria" – tenuti prima separati e distinti dalle politiche pubbliche. Tale tendenziale sovrapposizione è innanzitutto l'esito di dinamiche di "sostituzione" di lavoro dipendente e remunerato con attività scarsamente o per nulla retribuite, prestate da volontari e finalizzate all'esecuzione di compiti afferenti a diversi campi dell'assistenza sociale. Nonostante le dinamiche di sostituzione siano più frequentemente indirette che dirette, il loro effetto complessivo porterebbe a quella che alcune studiose hanno definito come un'"informalizzazione" e "de-professionalizzazione" del lavoro sociale (Overgaard 2019; Haubner 2020). Rispetto alla codificazione del lavoro, la significatività di questi processi è duplice. Da un lato, quanto più procede la promozione del volontariato come risorsa strategica nei sistemi di welfare, tanto più si manifesta la contraddizione tra la sua ipervalutazione etico-politica (che si spinge fino a riconoscere all'impegno dei volontari caratteri

eroici) e la sua svalutazione economica. Questa contraddizione è però solo apparente: la strumentalizzazione del volontariato si appoggia in altri termini a regimi di giustificazione (Boltanski, Thevenot 2006) e valutazione nei quali il valore economico e di mercato verrebbe sostituito (parzialmente o integralmente) da quello etico-sociale, dando vita a forme di "retribuzione emotiva" o "passionale" (Dowling 2016; Busso, Lannunziata 2016).

Dall'altro lato, la svalutazione economica del lavoro può essere iscritta all'interno di un fenomeno che riguarda più diffusamente il lavoro sociale e che in letteratura è noto come "care penalty" (Folbre, Smith 2017): con questa espressione ci si riferisce all'insieme degli svantaggi (in primo luogo, anche se non esclusivamente, contrattuali e retributivi) che riguardano il lavoro di cura rispetto ad altri lavori aventi simili qualifiche (Giullari, Lucciarini 2023). L'inclusione delle attività afferenti al campo del volontariato nelle politiche di welfare può dunque esser preso come un caso emblematico della penalizzazione del lavoro di cura, che riguarda in generale i lavori di carattere riproduttivo, rappresentandone però al contempo una sua espressione radicalizzata. In questo caso, la (totale o parziale) gratuità delle prestazioni, unite all'informalità che ne definisce l'inquadramento giuridico e contrattuale, fa dell'attività prestata a titolo volontario il terminale di un processo di ulteriore segmentazione del mercato del lavoro nel campo dei servizi socio-assistenziali. Parafrasando una celebre espressione di Karl Marx, l'impiego dei volontari nel mercato dei servizi può assumere la forma e la funzione di un "esercito assistenziale di riserva" (Laufenberg 2021) da mobilitare stabilmente o in caso di necessità come un bacino di forza lavoro collocato al di fuori delle regole e al di sotto dei livelli stabiliti dallo stesso mercato.

4. *L'inclusione del volontariato nei sistemi di workfare: un focus sul caso britannico*

La sostituzione del lavoro è solo una delle modalità con le quali l'attività dei volontari è stata inserita nell'alveo delle politiche sociali. Una seconda modalità riguarda l'uso delle pratiche tipicamente afferenti al campo del volontariato all'interno dei programmi di attivazione al lavoro contenuti negli schemi di reddito minimo in Europa. A questo proposito, la traiettoria trasformativa del welfare nel Regno Unito costituisce indubbiamente un caso paradigmatico di questa tendenza per diverse ragioni. Il Regno Unito è infatti, nel contesto europeo, il paese che ha notoriamente aperto la strada ai processi di neoliberalizzazione del welfare, costituendo il prototipo più rappresentativo del "modello di workfare" all'interno dei regimi

di attivazione presenti nelle politiche di contrasto alla povertà (Dean 2007; Ciarini 2011; Giubileo 2012; Whitworth e Carter 2014). Differentemente dall'Italia, dove solo nel 2019, con l'introduzione del RDC (prima misura paragonabile per estensione a quelle presenti già da molti anni nel contesto europeo[2]) si è interrotta una situazione di vera e propria eccezionalità, data dall'assenza di schemi di reddito minimo (Benassi *et al.* 2022), il Regno Unito vanta invece una lunga e complessa tradizione in materia. Nel Regno Unito, dunque, l'adozione dei programmi di *workfare volunteering* può essere iscritta e analizzata all'interno di una traiettoria evolutiva degli schemi condizionali legati alle politiche di contrasto della povertà, operazione di fatto impossibile in Italia, dove i PUC sono stati introdotti contestualmente all'avvio della prima misura strutturale di reddito minimo. In questo senso, sebbene tale differenza storica non consenta una adeguata comparazione tra i due paesi sull'evoluzione normativa delle misure, al contempo essa può forse fornire indizi circa il differente impatto che la loro adozione ha determinato sull'opinione pubblica: mentre infatti, come si è già detto, in Italia il programma di *workfare volunteering* non ha animato alcuna discussione politica di rilievo, nel Regno Unito è stato invece al centro di un acceso dibattito pubblico che ha visto studiosi, politici e rappresentanti dei maggiori sindacati britannici accusare il Governo di reintrodurre forme di lavoro forzato e punitivo[3].

In ultimo, oltre al carattere "storico" e "paradigmatico" del modello di workfare britannico, il Regno Unito si è anche distinto per una particolare e duratura attenzione nei confronti dell'inclusione del lavoro sociale di tipo comunitario all'interno delle politiche pubbliche orientate al contrasto della disoccupazione (Birchall 2002). Soprattutto a partire dai primi governi del *New Labour*, le attività di *self-help* di carattere comunitario cominciano ad assumere una certa importanza all'interno dei documenti programmatici, fino ad essere oggetto di una sorta di esaltazione romantica (Cook *et al*. 2001). Ancora formalmente legati all'obiettivo del "pieno impiego", questi primi riferimenti al lavoro di comunità si tradurranno in una stra-

2 I precedenti schemi di reddito minimo adottati in Italia (come il SIA e il REI), per il loro carattere categoriale e sperimentale, e alla loro scarsa copertura finanziaria, non possono essere comparati con le misure presenti nel resto dei paesi europei.

3 Si vedano a titolo d'esempio Coote A., *Help to Work? Britain's jobless are being forced into workfare, more like*, in «The Guardian», 28 aprile 2014, https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/apr/28/help-to-work-britains-jobless-forced-workfare-unemployed; Press Association, *New Help to Work programme comes into force for long-term unemployed*, in «The Guardian», 28 aprile 2014 https://www.theguardian.com/society/2014/apr/28/help-to-work-programme-long-term-unemployed.

tegia che vede il coinvolgimento dei disoccupati in attività sociali come funzionale al loro ingresso nel mercato del lavoro formale. Quello rappresentato dalle esperienze dell'economia sociale e dalle organizzazioni del Terzo Settore viene pensato come un mercato del lavoro supplementare rispetto a quello pubblico e privato, ma capace al contempo di aumentare la dotazione di *skills* e il grado di occupabilità dei disoccupati (Williams, Windebank 2003). In questa fase, tuttavia, la possibilità di intraprendere attività di utilità sociale viene presentata come un'opzione tra le altre all'interno dei programmi di re-inserimento dei disoccupati: pubblicizzate come esperienze utili per la transizione tra disoccupazione e occupazione formale, l'incentivo a intraprendere queste pratiche si limiterà di fatto alla funzione di «tenere occupati i disoccupati» nelle fasi di interregno tra un impiego e un altro (Bonoli 2012). Questo atteggiamento cauto e ambiguo dei governi neo-laburisti, preparerà tuttavia il terreno a quello che sarà il momento di maggiore svolta, rappresentato dal ritorno dei conservatori al governo nel 2010, quando iniziano a presentarsi gli effetti della crisi economica del 2008 e la necessità sempre più stringente di legittimare pubblicamente le politiche di contenimento della spesa sociale. Con la proposta della *Big Society* e la riforma del sistema dei sussidi che sfocerà nel sistema dell'*Universal Credit*, i due governi presieduti da David Cameron radicalizzeranno alcune tendenze già introdotte dai laburisti. In questo caso, degna di nota è l'azione congiunta che si viene a stabilire tra la riorganizzazione dei servizi pubblici sulla base delle comunità locali (*Big Society*) e il complessivo riordino del sistema dei sussidi contro la povertà e la disoccupazione (*Universal Credit*). L'articolazione di queste trasformazioni istituzionali porteranno il governo britannico ad adottare un *frame* discorsivo che tiene insieme la necessità di una maggiore responsabilizzazione della società civile nell'erogazione dei servizi e l'inasprimento dei criteri di condizionalità nell'erogazione dei benefit: mentre le organizzazioni di tipo comunitario verranno poste al centro del processo di privatizzazione e finanziarizzazione del welfare (Dowling, Harvie 2014), al contempo i dispositivi di attivazione al lavoro includeranno sempre più il lavoro di utilità sociale come contropartita nelle misure di reddito minimo.

È in questo frangente che il sistema britannico adotta programmi che afferiscono a quello che abbiamo definito come *workfare volunteering*: in particolare il programma *Help to Work* (2014) contenuto nel più ampio *Work Programme* stabilisce l'obbligo per i beneficiari di partecipare a programmi di lavoro comunitario non retribuito presso organizzazioni del volontariato, per un periodo di 30 ore a settimana e per un massimo di sei mesi (Etherington, Daguerre 2015). Come si è detto precedentemente, l'adozione di questa

misura ha determinato un ampio e acceso dibattito pubblico, tanto da essere abbandonata dal successivo Governo di Theresa May nel 2017.

Nonostante la sua breve vita, l'esperienza dei programmi di *workfare volunteering* nel sistema britannico risulta significativa per il modo in cui evidenzia la coesistenza e l'ambivalenza di più regimi discorsivi e criteri di giustificazione. In primo luogo, testimonia come l'inclusione dell'attività volontaria e di tipo comunitario passi all'interno di una cornice tipica del registro neoliberale tendente all' "economizzazione del sociale" (Laruffa 2022). Secondo questo *frame* discorsivo, il sociale viene presentato come il terminale di un "investimento" (Dowling 2016) da parte dello Stato: un investimento da un lato nei confronti del disoccupato – il quale attraverso queste attività aumenterebbe la propria dotazione di capitale umano e sociale utile al suo futuro reinserimento nel mercato del lavoro – e, dall'altro lato, un investimento nei confronti della comunità, che trarrebbe beneficio dal ritorno di valore sociale generato da queste stesse attività.

In secondo luogo, è stato notato (Lansley, Mack 2015; Wiggan 2012) come i governi presieduti da David Cameron abbiano accompagnato all'inasprimento del sistema delle condizionalità una trasformazione del discorso istituzionale sulla povertà. Si assiste, in altri termini, alla riapparizione di una concezione "antropologica" della povertà che aveva caratterizzato la precedente fase thatcheriana con il discorso sulla «dipendenza dal welfare» e che aveva individuato in politiche di welfare troppo generose e poco condizionali l'origine di atteggiamenti di passività e opportunismo da parte dei beneficiari. Inoltre, l'oggetto delle politiche pubbliche di contrasto alla povertà si sposta dal campo della disoccupazione (intesa come mancanza di impiego salariato) a quello dell'"inoperosità" (*worklessness*) (Wiggan 2012). Due sono fondamentalmente le operazioni che passano per l'utilizzo di questa categoria: la prima si riferisce al fatto che la tradizionale battaglia contro la dipendenza dal welfare si applica sempre più anche a coloro i quali svolgono già un lavoro, benché intermittente e a basso salario, e che vengono ora spinti ad aumentare le ore lavorate secondo il principio che qualsiasi forma di lavoro è preferibile al tempo di non-lavoro o a una sottoutilizzazione del proprio potenziale. In questo senso, il sistema delle condizionalità legato all'erogazione delle misure di welfare estende le platee di riferimento, ricomprendendo al suo interno, oltre i disoccupati, anche i lavoratori precari. In secondo luogo, l'obiettivo di contrastare l'inoperosità amplia la gamma delle pratiche convalidate all'interno del sistema delle condizionalità, estendendosi fino a quelle non retribuite, afferenti ai campi tradizionalmente ascritti alle attività comunitarie e riproduttive. La creazione di una zona di indistinzione tra lavoro/impiego e attività volontarie/

gratuite che abbiamo visto essere una delle cifre dell'inclusione del volontariato nelle politiche sociali, finisce per caratterizzare anche programmi di attivazione al lavoro per i disoccupati, realizzando così quel passaggio ideale negli obiettivi delle politiche pubbliche dal "pieno impiego" alla "piena attività" (Lazzarato 2013).

5. *Il workfare volunteering e il cortocircuito tra condizionalità e comunità*

In letteratura il fenomeno del *workfare volunteering* è stato oggetto di valutazioni discordanti, spesso opposte, non solo tra gli studiosi ma anche tra gli stessi beneficiari delle misure e tra gli operatori che le attuano. Tale differenziazione suggerisce che in questi programmi coesistano logiche e morali differenti. Si potrebbe dire che essi contengano – in una forma esacerbata – quella stessa alternativa che la letteratura sociologica ha da tempo riconosciuto ai programmi di attivazione e alle logiche della condizionalità, tra quelli più votati all'investimento e a una vocazione abilitante, e quelli maggiormente segnati dalla logica punitiva della controprestazione, tipica del paradigma del *workfare* (Barbier 2004). Coloro che ne hanno messo in luce gli aspetti positivi si sono concentrati soprattutto sulle opportunità che l'impiego temporaneo dei beneficiari in attività di natura comunitaria possono avere sull'aumento del loro grado di occupabilità e l'accumulo di capitale sociale a loro favore (Roberts, Devine, 2004; Cohen, 2009). Secondo questo punto di vista tali programmi – più delle politiche di attivazione tradizionali – porrebbero maggiore attenzione al processo di risocializzazione, riconnettendo gli individui alla trama societaria e permettendo loro di ricavare da queste esperienze una forma di gratificazione che inciderebbe positivamente sulla propria autostima. Le critiche, invece, pur variegate, mettono in luce un duplice aspetto. Da un lato, quello di mascherare al di sotto dei valori positivi attribuiti alle pratiche di tipo civico il carattere essenzialmente punitivo e sanzionatorio di queste misure (Krinsky 2008; Overgaard 2019). Dall'altro lato, quello di insidiare – pervertendola – la stessa etica e natura del volontariato: contraddicendo il principio della libera scelta contenuto nella stessa semantica del volontariato, queste misure di carattere obbligatorio condurrebbero all'esito paradossale di dar vita a una forma di "volontariato involontario" (Cook *et al*. 2001).

Vi è tuttavia da aggiungere che questa compresenza non è in alcun caso un'alternativa e non può risolversi in una sola direzione: nonostante, infatti, molte ricerche dimostrino che in numerosi casi tali programmi possano indubbiamente apportare benefici individuali ai percettori, la loro configurazione

complessiva non per questo smette di essere segnata da una vocazione disciplinare. A supporto di questa tesi, in una recente ricerca condotta in Italia sui PUC (Mazzucca, Busso, Pernetti 2023) viene segnalato come, mentre di fronte a beneficiari disponibili alla partecipazione buona parte degli operatori intervistati mettano perlopiù in evidenza gli aspetti di *empowerment* della misura,

> [n]el caso di beneficiari riluttanti o non disponibili a partecipare, [gli operatori] tend[a]no a ricorrere a motivazioni riguardanti l'importanza della restituzione e del bilanciamento tra diritti e doveri, giudicando opportunistico il loro atteggiamento (p. 184)

È possibile dunque affermare che la coesistenza di logiche che costituiscono questi strumenti si traduce in una loro altrettanto costitutiva ambiguità. Da un punto di vista sociologico, la questione riguarda il modo in cui – oltre i singoli casi – l'eventuale generalizzazione di questi programmi possa incidere sulla "logica politica" dei sistemi di welfare, divisi tra una loro vocazione solidaristico-mutualistica e una tendenza più autoritativa e disciplinare (Balibar 2021). A questo proposito, è possibile solo formulare delle ipotesi, partendo tuttavia da tendenze già iscritte nell'uso dei programmi del *workfare volunteering*.

Come si è avuto modo di mostrare precedentemente, il *workfare volunteering* si colloca all'interno di un fenomeno trasformativo più ampio, riguardante l'inclusione del volontariato nelle politiche di welfare. Si è sostenuto come tale inclusione implichi una codificazione del lavoro che, sfumando i confini tra "lavoro" e "attività", può determinare un'ulteriore informalizzazione del lavoro sociale e segmentazione del mercato dei servizi. Nel caso del *workfare volunteering*, questa dinamica viene radicalizzata dalla particolare natura non-volontaria che caratterizza le prestazioni dei beneficiari dei sussidi. Mentre da un lato anche essa può contribuire alla creazione di un bacino di informalità occupazionale certificata e promossa dallo Stato, dall'altra parte i modi specifici in cui quella attività viene istituzionalmente convalidata sono assai differenti. Questa differenza riguarda lo stesso criterio della condizionalità: si è già avuto modo di vedere come nei programmi del *workfare volunteering* il regime di giustificazione si sposti dall'*utilità* dei beneficiari a quella della comunità. Diversamente dai programmi di attivazione tradizionali, invece di un rapporto che impegna reciprocamente il disoccupato e lo Stato in uno scambio bilaterale, in questo caso lo Stato si presenta come un "terzo" tenuto a mediare tra le responsabilità dell'individuo e gli interessi della comunità allargata. Più che uno scambio fissato nella forma del "contratto", in questo caso i disoccupati

contraggono un "debito" nei confronti della società cui lo Stato è tenuto a garantire il ripagamento. Come ha mostrato Deacon (2004) a proposito dei criteri di giustificazione dei dispositivi della condizionalità nel Regno Unito, in queste situazioni il riferimento normativo alla comunità tende a rappresentare l'azione dello Stato (ed estensivamente le sue pratiche disciplinari e di controllo sociale) come espressione non degli interessi delle élite al Governo ma di quelli della comunità dei cittadini. Nel suo studio sul debito, Lazzarato (2013) ha ampiamente mostrato come i processi di indebitamento implichino un carico di moralizzazione dei soggetti, istituendo una relazione gerarchica tra creditori e debitori. Con lo scivolamento del principio di condizionalità verso la società, le persone che passano per i programmi del *workfare volunteering* vedono istituire questa relazione gerarchica nei confronti della comunità, rispetto alla quale lo stesso percettore viene rappresentato come estraneo, benché, idealmente, vi appartenga. L'ingiunzione morale pone, in altri termini, il rischio di codificare il lavoro prestato dai beneficiari all'interno di rapporti di tipo neo-servile.

In questa stessa direzione va il contraddittorio richiamo al regime di giustificazione "civico" (Boltanski, Thevenot 2006) contenuto nei programmi del *workfare volunteering* (Kempen *et al*. 2019), il quale pone gli interessi sociali della comunità al di sopra di quelli degli individui e del mercato. In questo caso, però, se ne distingue su un punto principale: mentre infatti la logica dell'azione civica è basata su una disposizione e un'etica fondamentalmente di tipo egualitario, in questo caso il richiamo ai principi del civismo introduce una frattura nella società civile, certificando una differenziazione all'interno della cittadinanza. Mentre infatti i beneficiari sono tenuti a prestare lavoro di pubblica utilità, sono al contempo inseriti in una trama amministrativa che li colloca in una posizione subordinata, escludendoli dalla possibilità di definire ciò che è socialmente utile. In questo senso, mentre i regimi di giustificazione civici alludono idealmente a una ricomposizione della società civile, la loro strumentalizzazione dentro i programmi di *workfare* alimenta la percezione di una disparità di posizioni e di diritti, pregiudicando la possibilità di stabilire delle alleanze all'interno della cittadinanza.

In conclusione, la disamina della letteratura internazionale permette di mettere in luce la costitutiva e irriducibile ambiguità che caratterizza i dispositivi del *workfare volunteering*. In essi è possibile, infatti, vedere la convergenza tra tendenze che hanno investito le trasformazioni storiche dei sistemi di workfare e delle loro logiche condizionali. Tali tendenze sono difficili da riconoscere in un paese come l'Italia, che si è dotato molto tardivamente di uno schema di reddito minimo comparabile a quelli di altri paesi europei e che non dispone dunque di una tradizione normativa

sedimentata storicamente. La scarsa o assente problematizzazione critica di questi dispositivi rischia, tuttavia, di sottostimare l'impatto che lo slittamento interno al paradigma della condizionalità e dell'attivazione può comportare sulle logiche politiche del welfare, sulla codificazione del lavoro e sulle rappresentazioni della comunità.

Riferimenti bibliografici

Allan K., 2019, *Volunteering as hope labour: the potential value of unpaid work experience for the un- and under-employed* in «Culture, Theory and Critique», vol. 60, n. 1, pp. 66-83.

Baldini M., Busilacchi G., 2023, *Dopo il Reddito di Cittadinanza: Assegno di Inclusione e Supporto per la formazione e lavoro. Tanto rumore per nulla?*, in «Politiche Sociali, Social Policies», n. 3/2023, pp. 501-506.

Balibar E., 2021, *Al cuore della crisi*, Roma, Castelvecchi.

Barbier J.C., 2004, *Activation policies: A comparative perspective*, in (a cura di) E. Crespo Suárez, A. Serrano Pascual, *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategies for Young People*, Bruxelles, ETUI.

Benassi D., Morlicchio E., Saraceno C., 2022, *La povertà in Italia. Soggetti, meccan ismi, politiche*, Bologna, il Mulino.

Benenson J., Stagg A., 2016, *An asset-based approach to volunteering: Exploring benefits for low-income volunteers*, in «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», vol. 45, n. S1, pp. 131S-149S.

Bertoluzza G., Mazzuca L., Pernetti A., (2023), *I Progetti utili alla collettività tra obbligo e reciprocità. Note all'implementazione del Reddito di Cittadinanza nel Nord Italia*, in «Polis», vol. 37, n. 2, pp. 169-196.

Birchall J., 2002, *The new mutualism in public policy*, London, Routledge.

Boltanski L., Thévenot L., 2006, *On justification: Economies of worth*, Princeton, Princeton University Press.

Bolzoni M., Granaglia E., 2021, *Work-related conditionality and minimum. income schemes: Where is the EU going?*, in «Autonomie Locali e Servizi Sociali», n. 3, pp. 593-609.

Bonoli G., 2012, *Le politiche attive del lavoro in Europa occidentale: concezioni e sviluppo*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2.

Busilacchi G., 2018, *Le politiche di reddito minimo in Europa: un cambio paradigmatico verso una nuova convergenza?*, in «Sinappsi», VIII, n. 3, pp.84-93.

Busso S., Lanunziata S., 2016, *Il valore del lavoro sociale. Meccanismi estrattivi e rappresentazioni del non profit*, in «Sociologia del lavoro», n. 142/2016.

Ciarini A., 2011, *Le politiche di inserimento lavorativo in Italia, Francia e Regno Unito*, in (a cura di) Paci M., Pugliese E., *Welfare e promozione delle capacità*, (pp. 119-142), Bologna, Il Mulino.

Cohen A., 2009, *Welfare clients' volunteering as a means of empowerment*, in «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», vol. 38, n. 3, pp. 522–34.

Cook J., Roche M., Williams C. C., Windebank J., 2001, *The evolution of active welfare policies as a solution to social exclusion in Britain*, in «Journal of European Area Studies», vol. 9, n. 1, pp. 13-26.

d'Albergo E., Moini G., 2019, *Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione: Attori, pratiche e istituzioni*, Università La Sapienza.

D'Ascenzio, A., 2022, *Il volontariato dopo lo stato sociale: Discorsi e pratiche*, Milano-Udine, Mimesis.

Deacon A., 2004, *Justifying conditionality: the case of anti-social tenants*, in «Housing Studies», vol. 19, n. 6, pp. 911-926.

Dean H., 2007, *The ethics of welfare-to-work*, in «Policy and Politics», vol. 35, n. 4, pp. 573-590.
Dean J., 2015, *Volunteering, the market, and neoliberalism*, in «People, Place and Policy», vol. 9, n. 2, pp. 139-148.
De Waele E., Hustinx L., 2019, *Governing Through Volunteering: The Discursive Field of Government-Initiated Volunteering in the Form of Workfare Volunteering*, in «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», vol. 48, n. S2, pp. 72S-102S.
Dowling E., 2016, *Valorised but not valued? Affective remuneration, social reproduction and feminist politics beyond the crisis*, in «British Politics», n. 11, pp. 452-468.
Dowling E., Harvie D., 2014, *Harnessing the social: State, crisis and (Big) society*, in «Sociology», vol. 48, n. 5, pp. 869-886.
Dwyer P., 2019, *Dealing with Welfare Conditionality: Implementation and Effects*, Bristol, Policy Press.
Eliasoph N., 2013, *The Politics of Volunteering*, Cambridge, Polity Press.
Etherington D., Daguerre A., 2015, *Welfare reforms, work first policies and benefit conditionality: reinforcing poverty and social exclusion?*, London, Centre for Enterprise and Economic Development Research, Middlesex University.
Folbre N., Smith K., 2017, *The Wages of Care: Bargaining power, earnings and inequality*, in «Political Economy Research Institute Working Papers», n. 430, pp. 1-42.
Giubileo F., 2012, *Il welfare to work. Luci e ombre del welfare state britannico*, in «Quaderni di Sociologia», n. 59, pp. 139-148.
Giullari B., Lucciarini S., 2023, *Same job, different conditions. Comparing direct and indirect employment via procurement in public services in Italy*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», pp. 1-28.
Haubner T., 2020, *The exploitation of caring communities: The elder care crisis in Germany*, in «Global Labour Journal», vol. 11, n. 2.
Hay C., 2007, *Why We Hate Politics*, Cambridge, Polity Press.
Kamerāde D., Paine A. E., 2014, *Volunteering and employability: Implications for policy and practice* in «Voluntary Sector Review»,vol. 5, n. 2, pp. 259-273.
Kampen T., Elshout J., Tonkens E., 2013, *The fragility of self-respect: Emotional labour of workfare volunteering*, in «Social Policy and Society», vol. 12, n. 3, pp. 427-438.
Kampen T., Veldboer L., Kleinhans R., 2019, *The Obligation to Volunteer as Fair Reciprocity? Welfare Recipients' Perceptions of Giving Back to Society*, in «VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations», vol. 30, pp. 991-1005.
Krinsky J., 2008, *Free labor: Workfare and the contested language of neoliberalism*, Chicago, University of Chicago Press.
Krinsky J., Simonet M., 2017, *Who Cleans the Park? Public Work and Urban Governance in New York City*, Chicago, University of Chicago Press.
Lansley S., Mack J., 2015, *Breadline Britain: The rise of mass poverty*, London, Oneworld Publications.

Laruffa F., 2022, *Neoliberalism, economization and the paradox of the new welfare state*, in «European Journal of Sociology/Archives Européennes De Sociologie», vol. 63, n.1, pp. 131-163.
Laufenberg M., 2021, *Mehr als ein Lückenfüller: Emanzipatorische Potenziale zivilgesellschaftlichen Sorgens* in «WSI-Mitteilungen», vol. 74, n. 5, pp. 415-418.
Lazzarato M., 2013, *Il governo dell'uomo indebitato. Saggio sulla condizione neoliberista*, Roma, DeriveApprodi.
Lodigiani R., Maino F., 2022, *Minimum income, active inclusion, and work requirements in Europe: Insights from community service projects introduced by Italian Citizenship Income*, in «Stato e mercato», vol. 42, n. 3, pp. 369-406.
Mazzuca L., Busso S., Pernetti A., 2023, *I progetti utili alla collettività tra rappresentazioni di opportunità e contropartita*, (a cura di) Gori C., *Il reddito minimo in azione. Territori, servizi, attori* (pp. 171-184). Roma, Carocci editore.
Meijs L., Koolen-Maas S., 2022, *Civil society and (re) embedding volunteering*, in «A Research Agenda for Civil Society», pp. 161-172, Edward Elgar Publishing.
Muehlebach A., 2012, *The moral neoliberal: Welfare and citizenship in Italy*, Chicago, University of Chicago Press.
Overgaard C., 2019, *Rethinking volunteering as a form of unpaid work*, in «Nonprofit and voluntary sector quarterly», vol. 48, n.1, pp. 128-145.
Paine A. E., Hill M., 2016, *The engagement of volunteers in third sector organisations delivering public services*, in (a cura di), Rees J., Mullins D., *The Third Sector Delivering Public Services: Developments, Innovations and Challenges*, Bristol, Policy Press.
Roberts J., Devine F., 2004, *Some everyday experiences of voluntarism: social capital, pleasure, and the contingency of participation*, in «Social politics», vol. 11, n. 2, pp. 280-296.
Sacchi S., Ciarini, A. Gallo, G. Lodigiani, R. Maino, F. Raitano, M., 2023, *La riforma del Reddito di Cittadinanza: una prima valutazione*, in «Social Policies», vol. 10, n. 3, pp. 469-494.
Van Dyk S., 2018, *Post-wage politics and the rise of community capitalism*, in «Work, Employment and Society», vol. 32, n. 3, pp. 528-545.
Verhoeven I., Van Bochove M., 2018, *Moving away, toward, and against: How front-line workers cope with substitution by volunteers in Dutch care and welfare services*, in «Journal of Social Policy», vol. 47, n. 4, pp. 783-801.
Watts B., Fitzpatrick S., 2018, *Welfare conditionality*, London, Routledge.
Whitworth A., Carter E., 2014, *Welfare-to-work reform, power and inequality: From governance to governmentalities*, in «Journal of Contemporary European Studies», vol. 22, n. 2, pp. 104-117.
Wiggan J., 2012, *Telling stories of 21st century welfare: The UK Coalition government and the neo-liberal discourse of worklessness and dependency*, in «Critical Social Policy», vol. 32, n. 3, pp. 383-405.
Williams C. C., Windebank J.(Eds.), 2003, *Poverty and the Third Way*, London, Routledge.

RILIEVI

Federica Graziano

TRA REDDITO E MISURA
Sofferenza sociale e miseria di posizione nella disposizione del giovane assistito

Abstract:
The article aims to explore the link between symbolic violence and social suffering in the management of young Citizenship Income recipients. The analysis of several interviews conducted with Job centre operators, social workers and recipients highlights the forms of symbolic violence exercised by operators and those experienced by young recipients. This dynamic generates specific forms of social suffering, fueled by deeply asymmetrical relationships within a social policy system increasingly oriented toward the individual responsibility of the recipient. In this context, Bourdieu's concept of "field" allowed us to observe how the positioning of the social agents involved in the research gives rise to different representations and practices.

Keywords:
Social suffering; symbolic violence; Field; Citizenship income; misery of position.

1. *Dalle rappresentazioni degli assistiti alla dimensione relazionale della presa in carico*

L'introduzione, nel 2019, del Reddito di Cittadinanza (RDC) in Italia è sin da subito accompagnata da pratiche discorsive da parte di "imprenditori morali" e organizzazioni mediatiche. Ben presto il "furbetto" e il "divanista" divengono due figure particolarmente narrate nel campo mediatico e politico, anticipando presunti comportamenti devianti dei beneficiari. Si palesa in tale discorso, scrivono Saraceno, Morlicchio e Benassi (2022), un'aperta ostilità rispetto alla misura stessa.

L'introduzione della misura è già in origine segnata da criticità strutturali, che gli stessi autori sintetizzano in alcuni aspetti specifici, presenti

soprattutto nel Mezzogiorno, tra cui una domanda di lavoro carente, salari bassi in un contesto di debolezza sindacale, una importante dipendenza dalla famiglia dovuta alla carenza di supporto pubblico, politiche sociali inadeguate a proteggere dalla povertà (p. 127).

Il RDC si è caratterizzato sia per l'erogazione di un importo superiore rispetto alle misure di sostegno al reddito precedenti che per un grado di universalità maggiore (o di selettività minore, a seconda dei punti di vista) nei confronti di soggetti "esclusi"; tra questi "NEET" (giovani non impegnati in studio, lavoro o formazione), lavoratori poveri e disoccupati di lungo periodo. Tutti sono stati tassonomicamente suddivisi in "abili" e "inabili" al lavoro. Parafrasando Robert Castel (2019), si potrebbe affermare che la ripartizione tassonomica permette una costante riformulazione di formazioni sociali animate da individui "disaffiliati[1]" secondo criteri distinti e discrezionali, che nel tempo contribuiscono alla gestione differenziata di tali soggetti, consentendo la costante neutralizzazione di gruppi potenzialmente conflittuali.

Nel presente lavoro si intende analizzare la figura del giovane assistito[2] nel contesto dell'implementazione del RDC. L'inclusione dei giovani tra i beneficiari è stata oggetto di numerose critiche rispetto al sistema di regolamentazione della misura stessa. Tali critiche non si manifestano solo nel campo mediatico e politico[3], ma anche nel più complesso processo di presa in carico e accompagnamento sociale e lavorativo.

---

1 Con il termine disaffiliato, Castel (2019) intende superare la natura "statica" del concetto di esclusione, identificando una rottura "dentro il sistema", ovvero rispetto alle strutture di integrazione sociale ed economica fondate, ancora oggi, sul "salariato".

2 Il termine "assistito" sarà utilizzato in questa sede riprendendo l'utilizzo che ne fa Dubois (2021). Lo studioso usa tale termine, *assisté*, riprendendo l'accezione negativa con cui è discorsivamente narrato in Francia, mettendo così in evidenza il cambiamento, più in generale, nel trattamento del "povero": Al tempo stesso, la parola include frammenti teorici dell'insegnamento di Simmel, secondo cui i poveri costituiscono un gruppo sociale nel momento in cui sono inclusi in un sistema di protezione e assistenza, quindi solo nel tempo della loro "presa in carico" da parte dello Stato.

3 Esempio particolarmente emblematico di tale atteggiamento traspare dal discorso pronunciato da Matteo Renzi durante la proposta di un Referendum per l'eliminazione del Reddito di Cittadinanza: «Voglio riaffermare l'idea che la gente deve soffrire… rischiare, provare, correre, giocarsela […] Se il messaggio ai giovani è "non vi preoccupate, state a casa, tanto lo Stato vi dà il sussidio, fate un lavoretto in nero tanto nessuno se ne accorge", questo messaggio è diseducativo. Bisogna sudare ragazzi, i nostri nonni hanno fatto l'Italia spaccandosi la schiena, non prendendo i sussidi dallo Stato» (Pucciarelli M., *Matteo Renzi e*

Come già osservato da Morlicchio, Busso e Meo (2018, p.70)

> le rappresentazioni della povertà prendono forma nella sfera politica e in quella dei servizi per effetto di almeno due dinamiche, legate rispettivamente a fattori macro, quali le trasformazioni in atto in ambito socio-economico o il progresso della conoscenza sui processi di impoverimento, e a fattori micro, quali l'interazione diretta con i poveri beneficiari degli interventi.

È nell'interazione tra il campo istituzionale[4], l'azione procedurale e il beneficiario che si manifesta la natura "attiva" e selettiva del Reddito di Cittadinanza. L'allestimento di tale rappresentazione amministrativa, che pure prevede una dimensione fortemente "relazionale" tra il burocrate e l'assistito, attiva nuove e numerose specializzazioni burocratiche.

È da puntualizzare che anche nel campo dell'accompagnamento le strutture di dominio si riproducono replicandosi nella loro oggettività procedurale. In merito al concetto di campo è da dire che esso è stato introdotto da Pierre Bourdieu (2021, p. 195), che lo definisce come «uno spazio di posizioni che agisce come uno spazio di possibili forze, esercitandosi su coloro che vi accedono». Gli agenti sociali che operano in esso maturano uno specifico *habitus*, ovvero un modo di agire e pensare il mondo, che pur non "innato", risulta essere il risultato di costruzioni sociali strutturali e al contempo strutturanti. Detto in altro modo, gli agenti che agiscono all'interno del campo amministrativo sono caratterizzati da effetti attivati da altre "strutture strutturanti". Quanto più i capitali trovano una precisa sistematizzazione nel campo, tanto più l'agente sociale si troverà ad operare al suo interno in maniera spontanea, riuscendo così a replicare una traiettoria professionale in ascesa (Bourdieu 2021).

All'interno del campo, gli attori, in possesso di capitali diversi, agiscono condotte differenti, attivando forze, e talora lotte, rispetto a un campo di forze che si impone sugli altri agenti che vi operano, con obiettivi e mezzi differenziati in base alla posizione occupata nella struttura (Bourdieu 1995).

---

il referendum sul reddito di cittadinanza, le critiche social: #renzifaischifo, in «la Repubblica», 31 luglio 2021). È importante considerare che, con la fine del RDC, sancito dal governo Meloni, i giovani "abili" al lavoro non hanno avuto accesso al successivo Assegno di inclusione, ma solamente al Supporto per la Formazione e il Lavoro, una misura di scarso valore economico e di durata limitata.

4 Per un approfondimento sull'utilizzo del concetto di campo nella produzione delle politiche pubbliche cfr. Dubois V. (ed. 2022)

La diversa posizione di campo è visibile finanche nella diversa postura burocratica di assistenti sociali[5] e di navigator. Sebbene il ruolo di *case manager* non fosse percepito dalla maggior parte delle assistenti sociali intervistate come motivo di orgoglio o come un incarico particolarmente stimolante, nel corso delle interviste esse hanno comunque enfatizzato una distanza di campo dalla figura del navigator. Tale distanziamento, accompagnato dalla riproduzione di rappresentazioni negative comunemente associate a questi ultimi, risultava essere effetto di una differenziazione derivante dal possesso di un diverso capitale operativo (di tipo culturale) ed esperienziale (di tipo simbolico relazionale).

Oggetto di questo contributo sarà la dinamica organizzativa, finora narrata, in rapporto all'attivazione di violenza simbolica nei confronti del giovane percettore.

I contenuti sono stati distribuiti in tre parti differenti. Nel presente paragrafo si sta procedendo a una disamina generale del RDC nel contesto italiano in rapporto alla nozione di campo elaborata da Pierre Bourdieu. Nel secondo paragrafo si analizzeranno alcuni effetti di campo in rapporto alla specifica miseria di posizione del giovane assistito. Nel terzo e ultimo paragrafo sarà approfondita la specifica retorica di attivazione riservata a essi.

Come già scritto, il contributo si concentra sui giovani beneficiari del RDC in rapporto al campo burocratico. Il lavoro è stato sviluppato a partire dall'analisi di alcune interviste svolte tra dicembre 2022 e giugno 2024 con 15 agenti che hanno partecipato all'implementazione del Reddito di Cittadinanza[6], e in alcuni casi delle misure successive, ovvero Assegno di

5 Durante l'attività di ricerca ho comunicato e intervistato esclusivamente assistenti sociali di sesso femminile (si fa riferimento a una categorizzazione biologica e non di genere). Si tratta di un dato che conferma come questa *expertise* di cura sia storicamente associata a un processo di femminilizzazione.

6 Nello specifico si tratta di 4 navigator, 6 assistenti sociali e 5 beneficiari. Si è proceduto alla somministrazione di interviste semi strutturate, in tre casi accompagnate da una seconda attività di somministrazione. Quasi tutti gli incontri sono stati seguiti da altri contatti informali. Gli intervistati sono stati contattati attraverso conoscenze personali e in parte operando una selezione a grappolo rispetto ai precedenti contatti. Operatori e beneficiari coinvolti appartengono a diverse regioni d'Italia, seppur per lo più all'area centro meridionale. È importante sottolineare che le interviste sono state svolte durante l'ultimo anno e mezzo di esistenza del Reddito di Cittadinanza (in un paio di casi dopo la fine). In tale fase i navigator già non esistevano più. I beneficiari coinvolti corrispondono a individui tra i 25 e i 36 anni, e vivono una condizione di forte precarietà. La scelta di tale fascia di età si è delineata nel corso del progetto, nel tentativo di esercitare minore violenza simbolica, come insegnato da Bourdieu (2015). I nomi utilizzati sono di fantasia.

inclusione e Supporto per la Formazione e il Lavoro. Ci si riferisce a (ex) navigator, assistenti sociali e beneficiari.

La scelta di intervistare navigator e assistenti sociali è motivata dalla loro funzione, almeno teorica, di *case manager* nell'implementazione del RDC. Il *case manager* risulta essere stato incaricato dell'implementazione "attiva" della misura, operando rispetto alla presa in carico dei beneficiari e al loro inserimento in percorsi di attivazione professionale e formativa. Si tratta quindi di un ruolo particolarmente "relazionale". Durante l'attività di intervista è emersa la natura asimmetrica del rapporto, come già individuato da Courty (2022), per effetto di una veste amministrativa fortemente "contrattualizzata", e basata sull'accettazione di numerose condizionalità da parte del beneficiario. Busso, Gori e Mazzuca (2023) chiariscono come l'introduzione di discorsi e pratiche di contrattualizzazione rappresentino il risultato di un crescente processo di responsabilizzazione dell'assistito all'interno del più generale cambiamento delle politiche sociali.

In tale contesto amministravo, gli assistenti sociali sono chiamati alla presa in carico di individui particolarmente lontani dal mercato del lavoro o "inabili", mentre ai navigator, all'interno dei Centri per l'impiego, è spettato l'inserimento lavorativo [7].

2. *Tra sofferenze sociali e violenze simboliche*

Il tema della sofferenza sociale, sviluppato da Pierre Bourdieu in *La Miseria del Mondo*, può descrivere una manifestazione della violenza simbolica, e non può essere piegato a una spiegazione di tipo psicoanaliti-

7 Si ritiene necessario approfondire, seppur brevemente, la vicenda dei navigator, poiché, come afferma De Masi (2021, p. 33), si tratta di una anomalia professionale "squisitamente italiana". I navigator, acclamati e celebrati dal Movimento 5 stelle, sono stati assunti dopo aver vinto un concorso pubblico a tempo determinato. La loro attività è consistita, nella realtà dei fatti, in un supporto tecnico agli operatori dei centri per l'impiego (Cpi). La condizione precaria, unita alle difficoltà incontrate all'interno dei Cpi – tra cui l'ostilità spesso percepita dagli altri operatori al loro interno –, hanno portato alcuni di loro a lasciare la mansione molto presto. La figura economica, insieme ai beneficiari, diviene uno dei principali obiettivi degli attacchi mediatici al Reddito di Cittadinanza. Essi vengono rappresentati «come una casta privilegiata di incompetenti, fannulloni, ragazzetti che hanno avuto la mera fortuna di superare una selezione pubblica» (ANNA, 2021, p.10). Nel quadro delle esperienze raccolte, alcuni ex navigator hanno successivamente svolto il concorso per entrare nei Cpi; in altri casi hanno iniziato a lavorare in Agenzie private per il lavoro; altri ancora hanno cambiato completamente settore lavorativo. Alcuni, infine, non erano ancora riusciti a trovare un'altra occupazione.

co. Deve invece configurarsi come uno degli effetti di una matrice sociale attraverso cui analizzare la «sociogenesi delle disposizioni costitutive dell'*habitus*» (Bourdieu 2015, p. 681). Renault (2002) pur riconoscendo a Bourdieu il merito di aver diffuso il concetto di sofferenza sociale individua la sua vera introduzione nella pubblicazione del Rapporto *Lazarus* del 1995 in Francia. In questo rapporto, redatto dalle delegazioni interministeriali alla città e al RMI, la sofferenza sociale è connessa a un evento «congiunturale», ovvero «il cambiamento delle politiche sociali implicato dall'introduzione del RMI» (Renault 2002, p. 26). Il Reddito Minimo di Inserimento (RMI), istituito in Francia nel 1988, introduceva un "impegno alla risocializzazione" da parte dei beneficiari – nella forma di un contratto – che doveva essere supervisionato dai lavoratori sociali. Questi ultimi si trovano di fronte alla difficoltà di porre richieste specifiche a soggetti in uno stato di particolare vulnerabilità (*Ibidem*). È proprio a partire dal grande disagio di operatori e beneficiari, provocato dall'introduzione di politiche condizionali, che viene redatto il documento. Come afferma lo stesso Renault (2002, p.27, propria traduzione) «La domanda posta nel rapporto Lazarus [era]: la sofferenza psichica è una malattia mentale o una sofferenza sociale?»

Secondo Bourdieu (2015), l'interpretazione di questa condizione dovrebbe servire a comprendere come uno specifico

> ordine sociale capti, canalizzi, rafforzi o contrasti i processi psichici, a seconda che ci sia omologia, ridondanza e rafforzamento, o al contrario contraddizione, tensione […] attraverso il racconto delle difficoltà più "personali", delle tensioni e delle contraddizioni in apparenza più strettamente soggettive, si esprimono spesso le strutture profonde del mondo sociale (pp. 680-681).

La trasformazione della violenza simbolica in sofferenza sociale è, nella nostra ipotesi di ricerca, inevitabile nell'intersezione con gli spazi della politica sociale, anche se, in un'epoca fondata su quella che Duvoux (2008) definisce "*injonction* all'autonomia", si manifesta in modo ancora più aggressivo e marcato. Quanto scritto risulta particolarmente evidente nell'applicazione dell'*Universal Credit*[8] nel Regno Unito, paese simbolo nella sperimentazione delle pratiche di *workfare*. Diversi studi (tra questi Dwyer *et al.* 2022; Wright, Dwyer 2022; Wickham *et al*. 2020) hanno esaminato gli effetti della presenza e dell'applicazione della sanzione.

8 Si tratta di una misura di sostegno al reddito fondata su test dei mezzi e destinata a individui disoccupati, a lavoratori poveri e persone impossibilitate a lavorare per diverse ragioni.

Quest'ultima, attivata dalle stringenti regole della condizionalità, risulta provocare importanti peggioramenti nelle condizioni psicologiche, oltre che materiali, dei beneficiari. Non si intende qui svolgere una semplicistica comparazione tra paesi con sociogenesi molto diverse, ma mettere in evidenza, attraverso la breve descrizione di caso, come delle politiche di matrice "attivante" possano produrre sofferenze sociali.

La sofferenza sociale, sebbene esperita in posizioni di campo differenti, si manifesta come ansia nei beneficiari e come frustrazione negli operatori. Pur non riuscendo a formulare una teoria complessa rispetto a tale condizione, gli attori sociali coinvolti nel presente lavoro declinano tali sensazioni in alcune parti delle interviste, di seguito riportate. Le parti descritte riflettono una diversa posizione di campo dell'agente e implicitamente restituiscono un diverso effetto organizzativo. Si tratta di una sofferenza sociale che differisce per *habitus* ed è strettamente connessa alla posizione dell'attore sociale all'interno del proprio campo. In merito alla precedente puntualizzazione, e pur senza voler definire una gerarchia della sofferenza sociale, risulta innegabile il suo manifestarsi, a seconda della tipologia di attori sociali, come uno stato di afflizione che lo stesso Pierre Bourdieu (2015) non avrebbe esitato a definire come miseria di posizione, per distanziarla da una condizione di miseria assoluta.

É da dire che, a seguito di quanto finora descritto, anche i navigator sono inclusi all'interno di un campo precarizzato che provoca uno stato di sofferenza sociale. Essi sperimentano tale particolare miseria di posizione a partire dall'avere uno status di burocrati precari, oltre che dall'attivazione di retoriche stigmatizzanti da parte degli imprenditori morali.

3. *I giovani assistiti: tra sospetto e violenza simbolica*

La comune stigmatizzazione di navigator e assistiti è costantemente ritualizzata con una strategia enunciativa del sospetto. Nel caso degli assistiti, secondo Duvoux (2012), il sospetto si manifesta a partire dall'accesso alla misura, rendendoli vittime di un doppio svantaggio.

Il sospetto nei confronti dei giovani disaffiliati non è una condizione esperita solo in Italia. Nel caso irlandese, ad esempio, Gaffney (2024) ha osservato come la narrazione del giovane disoccupato passivo e "dipendente" dal welfare sia stata utilizzata come giustificazione per importanti interventi di *austerity* dal 2014 in poi.

In merito al caso italiano è da dire che il sospetto verso i giovani ha una storia lunga e non si limita al campo dell'assistenza sociale. Nonostante questi siano stati una delle categorie sociali più colpite dalla grande

crisi finanziaria[9], oltre che da quella pandemica, tuttora essi continuano ad essere oggetto di sanzione nell'accesso al mercato del lavoro[10], anche attraverso epiteti linguistici come "bamboccioni" o "mammoni". Tali termini sono stati a più riprese usati, e hanno partecipato, come osserva Serena Romano (2017), alla costruzione di una categoria sociale considerata troppo "*choosy*". La stessa categoria risulta essere oggetto di una retorica pubblica secondo cui lo status di disoccupato è effetto di una volontaria azione di pigrizia o di non intraprendenza. Si tratta di un processo retorico risultato chiaramente vincente, tant'è che esso è più volte emerso durante il discorso delle assistenti sociali da me intervistate. Queste tendono a giustificare l'uso di misure più severe rispetto alla categoria giovanile perché: «ti trovi i ragazzi di 25 anni che potrebbero benissimo andare a lavorare che hanno invece il Reddito di Cittadinanza» (Assistente sociale 2). Implicitamente, le assistenti esortano i giovani al sacrificio poiché dicono: «va ripensata sicuramente la soglia di età per erogarlo, perché un diciottenne può anche partire e spostarsi» (Assistente sociale 1). Emerge, nella breve restituzione, l'applicazione di una visione paternalistica in cui l'attore giovanile risulta essere una categoria "sacrificabile", anche attraverso una pratica professionale orientata al sacrificio, utile al rafforzamento di capitali relazionali e simbolici.

La leva discorsiva attraverso cui è esercitato il giudizio morale è percepita da molti attori giovanili come un indicatore retorico orientato alla pubblica degradazione simbolica e alla svalutazione economica. Nella testimonianza di Luca, tale trattamento è fortemente associato alla differenza anagrafica tra percettore e generico attore sociale, poiché

> […] se lo dicevo [di prendere il RDC] ai miei coetanei mi sentivo abbastanza compreso, se lo dicevo a persone over 50 mi sentivo giudicato in quanto considerato un nullafacente, un truffaldino che voleva fottere lo Stato, che voleva essere campato […]. Tu dovresti lavorare, anzi hai l'obbligo di lavorare in quanto maschio, in quanto ragazzo e non lo fai, e quindi è una cosa intollerabile. […] Si solleva una questione morale proprio, una crociata, una crociata contro i vagabondi che non vogliono lavorare e questa cosa dal punto di vista loro, ti dico come l'ho vista io, sempre dal punto di vista di costruzione del pensiero […] c'è un dogma radicato tra i tanti, nel nostro paese, ovvero il dogma del lavoro. Non conta se ti sfruttano, se ti pagano… […]

9 Cfr. Morlino L., Raniolo F. (2019).

10 Sulle diverse difficoltà incontrate dai giovani in Italia cfr. Saraceno et al. (2022).

Come evidenziato da Schram (2017), la trasformazione degli assistiti in popolazione deviante perché "sospetta" legittima l'uso del lavoro come strumento pedagogico. Ciò permette di attivare, anche rispetto a lavoratori poveri, una postura apparentemente emancipativa anche in relazione alle strategie di accesso alla misura. La legittimazione diviene un'azione di demarcazione.

Il processo pedagogico traspare anche nell'azione stigmatizzante rispetto alla condotta di Luca. Il giovane, nel corso della sua intervista, descrive il risentimento del cugino, un lavoratore povero che opera in un RSA, che attiva una distinzione relazionale e simbolica rispetto alla condotta di Luca, affermando «almeno io posso dire che lavoro». Analoga azione discorsiva è rilevata dall'individuo quando replica i discorsi dei propri genitori. Essi hanno provato ad impedirgli l'attivazione delle procedure d'accesso perché «era una cosa da morti di fame […] una vergogna agli occhi degli altri». Ancora nel momento della nostra intervista, Luca raccontava di quanto il padre continuasse a criticare la sua preferenza economica: «Tu hai fatto una scelta di merda! Mi dice spesso [mio padre] ancora ora […] come se avessi scartato scelte migliori…».

Si è descritto il punto di vista di Luca perché risulta particolarmente rappresentativo della miseria di posizione dei giovani e del conflitto generazionale all'interno del campo familiare. Nel caso in cui il genitore ha avuto una traiettoria sociale più elevata rispetto al figlio, questo diviene oggetto di degradazione sociale. Il genitore non associa le ragioni strutturali agli insuccessi individuali. Se esercitata all'interno di questo campo familiare, la violenza simbolica diviene dunque particolarmente dolorosa. È quanto raccontato da Sara. La giovane donna riferiva di ricevere quotidianamente chiamate telefoniche da parte della nonna. Durante le stesse le era più volte chiesto di trovarsi un lavoro ed emanciparsi dall'assistenza, perché «che vita è». La stessa violenza simbolica può essere esercitata anche da parte di amici che possiedono uno *status* professionale più elevato, come nel caso di Giovanni: «[…] mi è successo l'estate scorsa, una mia amica che si è messa a dire che le faceva schifo il reddito di cittadinanza […] "No che schifo, devono toglierlo, devono, è una cosa schifosa"… e tu cosa vuoi dirgli, dici sì, è fatto male […]».

4. *Conflitti anagrafici e solidarietà posizionata*

É anche da dire che le variabili di età e di traiettoria lavorativa si intersecano, definendo un confine tra il buono e il cattivo assistito. Non sono stati rari i casi in cui la categoria giovanile è stata contrapposta a quella dell'an-

ziano[11]. La figura over 50 è rappresentata dalle assistenti sociali come particolarmente educata, ovvero "mansueta" e ubbidiente. La costruzione di un confine rende l'anziano oggetto di una diversa rappresentazione pubblica poiché, dicono le assistenti, «le persone più grandi avevano anche voglia a volte di trovare un lavoro. "Io faccio qualsiasi cosa, non si preoccupi"». Implicitamente, l'anziano è posto, rispetto al giovane, in uno *status* differente, poiché i giovani

> una parte [dei quali] laureati […] effettivamente ha un blocco psicologico palese… insicurezza, incapacità proprio a lanciarsi nel mondo del lavoro e quindi sono proprio fermi in questa condizione che si può abbastanza dire di assistenzialismo, sotto certi punti di vista […] sono molto formati ma raccontano tante scuse a loro stessi in primis, anche quando proponi delle soluzioni loro hanno sempre poi la risposta pronta per non affrontare diciamo quello che c'è lì fuori, quindi il mondo del lavoro […] depressi, più depressi […] [sono]abbastanza, che veramente trascorrono le giornate chiusi in casa a guardare il soffitto e non sanno proprio come iniziare a trovare un lavoro […]

I giovani sono descritti come particolarmente svogliati e disinteressati rispetto alle attività da intraprendere. La condotta causa una certa frustrazione anche nell'assistente sociale, che avverte nella pratica di resistenza giovanile una perdita del proprio significato professionale.

In merito a ciò, risulta interessante rivelare quanto emerso sul diverso atteggiamento degli operatori rispetto alle strategie di alcuni giovani beneficiari. Tra queste anche il cambio di residenza[12]. La condotta in questione, pur essendo pienamente conforme alle regole di accesso, è valutata dall'operatore istituzionalizzato come una violazione dei codici morali dell'assistenza. L'azione è percepita come una strategia individuale attraverso cui trarre maggiore vantaggio economico dal sistema. La valutazione negativa è spesso aggravata anche da una stima operata dall'assistente rispetto alla condizione familiare pregressa. Non a caso, la pratica risulta maggiormente tollerata se associata a una biografia familiare giudicata come particolarmente vulnerabile. La diversa valutazione della strategia economica riflette l'attivazione di una rappresentazione morale tipica della "miseria di condizione" che definisce le legittime condizioni di accesso alla misura.

---

11 Saraceno et al. (2022) osservano come gli anziani abbiano sempre costituito una categoria "meritevole" nell'ambito delle politiche sociali in Italia. Anche nell'ambito del RDC erano previste soglie di reddito più alte per questa categoria, facilitandone l'accesso alla misura.

12 Cambiare residenza era infatti necessario per uscire dallo stato di famiglia e formulare un nuovo Isee che rientrasse nei limiti previsti per l'accesso alla misura.

É interessante notare che un navigator, durante l'intervista, ha giustificato la strategia residenziale, affermando che non fosse «sbagliat[a] […] perché in uno Stato uno si deve pur affrancare dalla famiglia, non è che può stare con lo stipendio della mamma perché non trova lavoro»[13].

A questo punto, una precisazione diventa essenziale. Non si intende fare una distinzione sociale tra "buoni" e "cattivi" operatori, poiché tutti i professionisti intervistati mostravano, secondo gradi e forme diverse, un approccio paternalistico alla condizione di assistito. Come evidenziato da Soss, Schram e Fording (2022), infatti, le dinamiche di potere insite nei programmi di welfare neo-liberale tendono a strutturare rapporti asimmetrici, in cui i beneficiari sono spesso considerati incapaci di gestire in modo intraprendente il proprio desiderio economico, giustificando così interventi direttivi e controllanti da parte degli operatori. A parere di chi scrive, le ragioni di tale approccio, nel caso italiano, devono essere poste in relazione a un tipo di welfare "mediterraneo" (cfr. Ferrera 1996), anche in rapporto alla sua configurazione neo-liberale.

13 Un altro esempio di solidarietà emerge da un racconto di un beneficiario relativo a una telefonata con un navigator. Quest'ultimo lo incoraggia a proseguire gli studi universitari per evitare di ricevere offerte di lavoro precarie: «[…] "te lo dico come un fratello, perché siamo coetanei", mi ha detto, "mantieniti lo status di studente, così sai che non ti chiamano"». La sollecitazione all'inganno burocratico potrebbe essere interpretata come effetto di una condivisione di status precario, che può sviluppare una maggiore solidarietà, o almeno comprensione, verso altre forme di precarietà e di "miserie di posizione".

Riferimenti bibliografici

A.N.N.A (Associazione nazionale Navigator), 2021, *Navigator (a vista), storia e storie del Reddito di Cittadinanza,* Milano-Udine, Mimesis.

Bourdieu P., 1995, *Ragioni pratiche*, Bologna, Il Mulino (ed. or. 1994).

Id., 2015, *La miseria del mondo*, Milano-Udine, Mimesis (ed. or. 1993).

Id., 2021, *Sociologia generale. Vol. 2: Sistema, habitus, campo. Sociologia generale vol. 2*., Milano-Udine, Mimesis.

Busso S., Meo A., Morlicchio E., 2018, *Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di 'regolazione dei poveri' nelle misure di sostegno al reddito*, in «Sinappsi», n. 3, pp.69-83.

Busso S., Gori C., Mazzuca L., 2023, *Il patto e la condizionalità. Significati, rappresentazioni e pratiche*, in C. Gori (a cura di), *Il reddito minimo in azione*, Roma, Carocci.

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

Courty C., 2022, *De l'éducatif à l'injonction au travail. Place et fonction de la relation dans l'accompagnement socioprofessionnel*, in «Empan», n. 125, pp. 131-138.

De Masi D., 2021, *Un selfie dei navigators*, in A.N.N.A., 2021, *Navigator (a vista), storia e storie del Reddito di Cittadinanza,* Milano-Udine, Mimesis.

Dubois V., 2021, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre, Paris, Raisons d'agir.*

Dubois V., (ed.), 2022, *Les structures sociales de l'action publique: analyser les politiques publiques avec la sociologie des champs*, Voulaines Sur Seine, Éditions du Croquant.

Duvoux N., 2008, *L'injonction à l'autonomie. L'expérience vécue des politiques d'insertion*, Paris, EHESS.

Id., 2012, *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Paris, Seuil.

Dwyer P., Scullion L., Jones K., McNeill J., Stewart A. B., 2022, *The Impacts of Welfare Conditionality. Sanctions support and behaviour change,* Bristol, Policy Press.

Ferrera M., 1996, *The Southern Model of Welfare in Social Europe*, in «Journal of European Social Policy», vol. 6, n. 1, pp. 17-37

Gaffney S., 2024, *The 'pathologically state dependent' versus 'middle-aged ministers on mammoth salaries': The legitimation contest over a 2013 austerity measure in the Republic of Ireland*, in «Discourse & Society», https://doi.org/10.1177/09579265241266020

Morlino L., Raniolo F., 2019, *Gli effetti della crisi economica*, «Sinappsi», n. 3/2019, pp.14-24.

Renault E.,2002, *La philosophie critique: porte-parole de la souffrance sociale?*, in «*Mouvements*», n. 24, pp. 21-32.

Romano S., 2017, *Moralising poverty: The 'undeserving'poor in the public gaze*, London, Routledge.

Saraceno C., Morlicchio E., Benassi D., 2022, *La povertà in Italia: soggetti, meccanismi, politiche,* Bologna, Il Mulino.
Schram S. F., 2017, *The Knight's Move: Social Policy Change in an Age of Consolidated Power*, in S. F. Schram, M. Pavlovskaya (eds.), *Rethinking Neoliberalism*, London, Routledge.
Soss J., Fording R. C., Schram S. F., 2022, *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*, Milano-Udine, Mimesis (ed. or. 2011).
Wickham S., Bentley L., Rose T., Whitehead M., Taylor-Robinson D., Barr B., 2020, *Effects on mental health of a UK welfare reform, universal credit: a longitudinal controlled study*, in «Lancet Public Health», vol. 5, n. 3, pp. E157-E154.
Wright S., Dwyer P., 2022, *In-work Universal Credit: claimant experiences of conditionality mismatches and counterproductive benefit sanctions*, in «Journal of Social Policy», vol. 51, n. 1, pp. 20-38.

Costanza Guazzo

USING REDDITO DI CITTADINANZA AS BASIC INCOME DURING THE PANDEMIC

The pragmatic approach of young highly-skilled, underemployed welfare recipients

Abstract:

Italian young adults are at risk of precarity even when they are highly-skilled, but they lack protection from the welfare system, which mostly fails to respond to the needs of atypical workers. However, highly-skilled youth started to request welfare support in higher numbers from the onset of the pandemic. The article analyses the experience of 32 young highly-skilled adults who received conditional income support (*Reddito di Cittadinanza*). Their semi-structured interviews depict experiences mostly characterised by uncertainty and fragility: prior to the application, as the working careers are mostly fragmented; and once recipients, due to challenges in maintaining the benefit, because of income fluctuations due to atypical occupations. The article makes an important contribution to the literature by bringing to the spotlight the lived experience of an understudied population in Italy, subject to invisibilisation in the public discourse on welfare.

Keywords:

precarious work; youth; basic income; pandemic; underemployment.

1. *Introduction*

The article focuses on the lived experiences of young highly-skilled underemployed in Italy during the pandemic. Italian young, graduated workers face a paradoxical situation: despite being highly-skilled, they are still one of the most economically fragile groups on the job market (Eures 2024). However, the welfare system still mostly fails to account for their particular needs as atypical younger workers (Bertolini 2018). Quantitative evidence shows that in Italy the transition to work for young adults is much lengthier and more complicated – even for those with a university degree – in comparison with other European countries (Pastore *et al*. 2021; Anelli 2018), but

there is still scarce information on the way this shapes the use of the welfare measures among youth, particularly regarding minimum income schemes (cfr. Cacciapaglia 2023). The article builds on this gap by providing qualitative data on young adults' experiences and points of view on welfare.

An increasing flexibilisation of life careers characterises the Italian world of work: work deregulation and the introduction of flexible work arrangements have altered the landscape of work contracts and increased the prevalence of atypical work in the past thirty years, particularly for youth and women (Bertolini 2018; Pitti, Tuorto 2021; Semenza, Samek Lodovici 2012). Younger generations mainly enter the labour market with atypical and temporary contracts and struggle in transitioning to more stable jobs (Migliavacca, Rosina 2022). Moreover, in Italy there is no unemployment benefit for those entering the labour market for the first time and some atypical workers are still excluded from unemployment benefits (Bertolini 2018). Thus, even highly specialised professionals, due to minimum wage levels and exclusion from welfare benefits, are more exposed to the risk of unemployment, economic vulnerability and marginality in comparison with other European countries (Murgia, Poggio 2012).

The fragile position of younger workers in Italy worsened during the pandemic years. The pandemic, from its onset, had a significant impact on the labour market both quantitatively and qualitatively, due to the exacerbation of inequalities (ISTAT July 2022). The crisis affected above all the less protected components of the labour market (Quaranta *et al.* 2020; Busso *et al.* 2021). Young people were particularly hit by the pandemic, as they are relatively more present in the service sectors most affected by the crisis and hired through atypical and temporary contracts: accommodation and catering, administrative, recreational and family services (Quaranta *et al.* 2020; OECD 2021; ILO 2020).

Emergency and non-emergency welfare measures were fundamental to temper the effects of the Covid crisis: the measure that had the greatest impact was *Reddito di Cittadinanza* (Maitino *et al.* 2022; Busso *et al.* 2021). Reddito di Cittadinanza (also referred to as RDC) was an Italian conditional minimum income policy activated in 2019 and repealed in 2024. Entitlement was made contingent on the beneficiary's income (means-tested) and active job search. It was divided into two parts: economic support, based on the number of household members, and (compulsory) work activation activities, based on the needs of the family. However, from March to October 2020 work activation was suspended due to the emergency. In order to receive the benefit, the applicants must respect three types of requirements related to residence, income, movable assets. The maximum duration of Reddito di

Cittadinanza was 18 months which could be renewed for another 18 months maximum, after a month's pause (INPS 2020; cfr. Baldini, Gori 2019).

2. *Methodological note*

The present contribution focuses on 32 semi structured interviews with young highly-skilled underemployed adults that benefitted from RDC between 2020 and 2022 in Turin, showing how the common thread was a diffuse economic fragility that worsened during the pandemic, leading to a welfare request. Moreover, the welfare request did not result in a reliable form of relief, as atypical contracts were not really taken into account by the welfare measure, causing unpredictability of the support continuity. At the same time, most participants had developed a pragmatic view on welfare and on precarity, using RDC as a lifesaver during periods of un- and under- employment that were perceived as part of their "normal" lived experience.

The qualitative research, developed during the doctorate, focused on the work experiences for young adults with high cultural capital in low-intensity work situations and on their relationship with the measure. The interviews were conducted between 2020 and 2021; all the interviewees except two were then recontacted again in 2022 for a brief follow-up.

The sample focused on graduates or enrolled in a degree course, aged between 26 and 36, who were recipients of Reddito di Cittadinanza in the Turin metropolitan area. The recruitment of interviewees followed a combination of cluster sampling and snowball sampling. The data obtained were then anonymized, transcribed, segmented and coded via thematic analysis (Cardano 2011). All names were changed, and transcripts anonymised.

Regarding the main characteristics of the interviewees, gender-wise, 16 identified as women and 14 as men; no interviewees identified as nonbinary or transgender. All the interviewees had Italian citizenship, although five were not born in Italy.

The interviews were held during a period marked by lockdowns first, and deep economic uncertainty later. However, more than a third of the interviewees worked in some form while receiving Reddito di Cittadinanza, usually in teaching, social care, sales and hospitality sectors, and a minority was enrolled in a university course, or engaged in training activities. For these interviewees the RDC work activation was suspended; it must be noted that almost all interviewees were not called for activation altogether. In any case, the interviewees' occupations were not sufficient to

gain economic stability above the poverty level, as their Reddito di Cittadinanza request was indeed accepted. Regarding university education, most of the participants had chosen humanities or arts courses, particularly History, Philosophy, Political Science, and Arts; a minority had experience in STEM courses.

The requests were most frequently made after the onset of the pandemic and gradually increased during the two years of Coronavirus, with a peak in 2020, the year of the pandemic lockdown, mirroring the available longitudinal data on Reddito di Cittadinanza (cfr. ANPAL 2019; ANPAL 2022). The spread of more accessible forms of support and with fewer access barriers, like REM, actually opened up an important possibility of expression of vulnerable situations that previously, although present, remained latent (cfr. Quaranta *et al*. 2020). The interviewees, on average, received Reddito di Cittadinanza for about a year.

3. *Life and work trajectories*

The work experience of the participants was marked by precarity from its onset. During university years, families of origin provided support according to their economic availability, but most participants had their first contact with the world of work then, usually with undeclared, temporary, and on-call jobs in the catering and care sectors. The impossibility of stabilisation and the overqualification continued well after the university years. After graduation, most interviewees constructed a double career path, that could be defined, drawing on Goffman (1974), as "frontstage" and "backstage" jobs: the frontstage job was usually in the sector of specialisation, and it was considered very important for the identity of the interviewee, even if it was a minor source of income; while the backstage job allowed for income continuity but was not considered representative of the identity of the participant, nor focus for training or passionate investment (Farrugia 2019). This pragmatic view on income was then maintained also when discussing the decision to request a minimum income scheme.

Instability was described as structurally part of many working sectors: Libera, singer, underlined how her economic condition changed a lot from year to year and even from season to season, causing the impossibility to open a *Partita IVA* [a VAT identification number for tax purposes] earlier, and consequently, to request welfare support before the worsening of their conditions due to the pandemic.

> Libera (29, F, Dams BA, interviewed in 2021): «when I decided to do this job I knew it, a seasonal job is a rollercoaster… (…) you work in the summer and don't work in the winter. I have learned to live like this… the rest of the year I earn less but you organise yourself, I take care… That is the nature of the job and that's okay with me. The problem in fact are the off-the-book contracts. Because I don't get to be treated as a normal citizen. I cannot rent a house, because it seems that my income is zero, I cannot pay the taxes…and I could not request welfare».

Many interviewees worked primarily with off-the-book contracts in the hospitality and restaurant sectors, preventing them from legally forming a new home, renting or buying a house and, *ça va sans dire*, from requesting any form of assistance as a separate household from the family of origin.

> Beatrice (26, F, Sociology, interviewed in 2022): «…the problem has always been that in fact most of my jobs were off-the-book, with no rights …I never had the right to unemployment, holidays, or the possibility to make a mortgage»

> Didi (30, F, Philosophy, interviewed in 2021): «Yes, it was the first form of welfare for me… Having always had precarious jobs or off-the-book contracts (*in nero*) in any case… the jobs I had did not allow me to form an autonomous household. However, actually I have been living alone since I turned 20. So… Now I'm 29».

These excerpts show the problematic divergence between job market traits for younger workers and welfare policies rules: however, the participants still managed to request Reddito di Cittadinanza during the pandemic period, when the fragile balance of manual and specialised contracts that they had built crushed under the economic emergency, worsening their position on the labour market.

Despite the condition of need and the eligibility to receive the measure, they still had to face constant obstacles, caused by their atypical contracts, in order to continue receiving the measure.

4. *The experience with the welfare measure*

Having low expectations of a linear career, the interviewees seemed to pragmatically use the welfare benefit as a sort of economic lifesaver against in-work poverty and unemployment during the pandemic period: to keep their independence through a minimum source of income in tough circumstances; to avoid regressing in their life transitions because of their

economic situation, by coming back to live with their families of origin; or to avoid being exploited in indecent jobs. As Didi underlines, Reddito di Cittadinanza allowed many to avoid the underpaid or underqualified jobs and focus more on the sector of specialisation and on career coherence.

> Didi (30, F, Philosophy, interviewed in 2021): «I took [RDC] more as a breath of fresh air, between jobs… You know that jobs in shit conditions, there are as many as you want, it is the jobs with good conditions that are missing. So I never approached the Reddito di Cittadinanza thinking it would solve my precarity problems…».

Reddito di Cittadinanza interacted with the life and work trajectories of the participants in different ways. It is possible to divide recipients into three groups, considering their experience with work, their plans and their welfare request, drawing on Meo and Moiso's (2018) categorization of young workers in Italy:

1) *The Surfers* were individuals that received Reddito di Cittadinanza within a relatively coherent biographical path, viewing it as a temporary aid while maintaining clear future plans. The basic economic security of Reddito di Cittadinanza (although not always perceived as reliable over time) allowed them to learn new skills through a training course, to overcome the pandemic waves or a period of unemployment without accepting under qualified jobs. Instead of relying on the family of origin's support system when unemployed, these recipients maintained economic and personal independence, continuing to plan their lives, albeit on the shorter-term.

2) *The Overwhelmed:* in a different way, other interviewees seemed to use the Reddito di Cittadinanza as an economic relief, but without inserting it into a clear life plan. This type of interviewee recalled the definition of NEET, as young people not involved in training or in a job, even if they worked in different forms, despite not achieving sufficient income for financial independence. However, their jobs had no particular relevance to their passions, and there was a general perception of a confused biographical path. These interviewees usually came from families that had also already faced long-term economic difficulties.

3) *The Lifebuoyers:* Finally, a minority of participants used Reddito di Cittadinanza to deal with a sudden period of vulnerability, often exacerbated by the pandemic, such as sudden lack of employment, end of relationships, and health issues. For example, Abel, facing a romantic break-up and health issues, was able to use the economic support of the Reddito di Cittadinanza to plan a new course of action and find a new independent housing arrangement without burdening his parents.

> Abel (34, M, Philosophy, interviewed in 2021): «After getting the covid flu I got a neurological disease. (…) I was also separating from my ex-partner, I left my home… I was pretty depressed. (…) But taking the Reddito di Cittadinanza saved me (…) I said to myself: rather than take a job today, where I'm sure I will make an incredible effort because it will take three times the effort to get half the results, I can afford to take some time for myself and feel better, in a month, two months, three months but… focus for a moment on my mental well-being, and do some therapy… etcetera. And be able to recover, because it was a colossal blow».

In different ways, participants benefited from Reddito di Cittadinanza as a support system that allowed them to avoid requesting help from the family of origin, while at the same time allowing for stability during periods of un- and under-employment. Moreover, due to the lack of activation of the compulsory workfare policy of RDC, their experience with the policy recalled an unconditional basic income, more than a workfare and economic support policy.

5. *An unpredictable support*

Despite positive views overall, the welfare measure was perceived as unpredictable and unstable. The participants perceived Reddito di Cittadinanza rules as unclear and sometimes unfair: mostly, because of the impossibility to get clear answers regarding the state of the request and on the rules' application. These issues are not specific to this particular type of recipient, but they are highlighted by the research on beneficiaries' experiences with Reddito di Cittadinanza (Busso, Meo, Morlicchio 2018; Leonardi 2019; Cacciapaglia 2023).

Unpredictability was linked to three main motivations:

1) Abrupt suspensions or variations in cash amount from month to month, that might be caused either by errors, or by sanctions; usually, the interviewees were unaware of the reasons behind and faced the impossibility to get clear answers.

> Balentia (35, F, Languages, interviewed in 2021): «I don't know why now in February, March I saw the Reddito di Cittadinanza drop to 170 euros. I think it is (…) because of my atypical contract and because of its one-shot payment after three months of work. And therefore it turns out that I earned more than two thousand euros more than expected… it is supposed to be spread over the year, though. So it doesn't make sense, now I have to understand».

2) But mostly, the work precariousness of the interviewees itself created the conditions for the instability of the measure, highlighting again the distance between the needs of the young recipients and the welfare design. The cause usually was career fragmentation, which resulted in important income variations and changes in their economic condition. As the Italian economic condition certificate, the ISEE, refers to the economic condition of two years earlier, it was usually very distant from the current economic conditions of the participant in the current year. Juno, Art History graduate working as a primary school teacher assistant, explains her situation in the following excerpt.

> Juno (28, F, Art History, interviewed in 2021): «I applied for Reddito di Cittadinanza in November 2020 with the 2018's ISEE. I was unemployed in 2018, I had an average balance [giacenza media] of -25 euros in my bank account and therefore they gave me Reddito di Cittadinanza without even thinking about it. The following year, in the beginning of 2021, I had to re-apply, but then the ISEE was focused on 2019, when I was working as a collaborator in a publishing house, and therefore they would not give Reddito di Cittadinanza to me …even though [at that moment] I needed it more than ever».

The solution proposed by lawmakers, the current ISEE certification, that refers to the actual economic condition of the recipient, generated anxiety to the participants. The current ISEE certificate requires monthly updates: many avoided it because they feared the monthly meetings, and therefore lost the welfare measure.

> Iris (28, F, Political Sciences, interviewed in 2020): «At the beginning of 2021 I have to present my new ISEE for the recalibration of the figure, eeee… I don't think I will get RDC again [nervous chuckle]. Because [they won't give me RDC] unless… I do the current ISEE, and every month I'll have to do it again. But I don't think I will».

Overall, it was evident that despite the positive effects on the day to day experience of the participants, these young atypical workers in low work intensity contexts struggled to maintain a benefit for which they were eligible.

6. *Reddito di Cittadinanza as basic income?*

Despite all the challenges in receiving and maintaining the benefit, most interviewees emphasised the benefits of a welfare provision for the unemployed and underemployed, questioning the negative public perception of the Reddito di Cittadinanza. Some interviewees focused their attention onto the perverse effects of a negative representation of Reddito di Cittadinanza and in particular on what is referred to in literature as *non-take-up*: the risk of exclusion, *de facto,* of all those that feel too bad for asking, despite eligibility; others noticed that a small number of fake recipients could not outnumber all the people who truly needed it, as Antonio explains:

> Antonio (33, M, Industrial Design, interviewed in 2021): «I do not rule out that there are people who do take advantage of it but… it is a portion […] we have to look at everyone else. All the other stories. I guess the Reddito di Cittadinanza has helped an immense amount of people who would otherwise have been through really dark times».

Overall, in fact, most interviewees discussed Reddito di Cittadinanza as a right. This undoubtedly has to do with their strong cultural capital, political positions, and desire to disassociate themselves from a stigmatised identity, but it still represented an unexpected common thread.

> Iris (28, F, Political Sciences, interviewed in 2020): «I had talks with [my parents], I wanted them to understand that [RDC] is a right. And, it is right to exercise it in times of need, and that, in my ideal world, they would have Reddito di Cittadinanza too [laughs]. Were they not retired they would be entitled to an unquestionable minimum to live well».

> Abel (34, M, Philosophy, interviewed in 2021): «I personally do not feel guilty, I have never felt guilty, I believe it should be a given that there is a State that should take care of its citizens… in my view if [the State] establishes rules and has the money, it must do everything it can to improve the living conditions of citizens».

These thematisations of a right to receive institutional help also implicitly recalled the idea of basic income, as an unconditional, non-withdrawable income provided to every citizen, as a bare minimum payment, adequate to cover necessities, that is based on residency rights and paid to everyone, without restrictions and without the ability to be withdrawn, regardless of additional income, paid to the individuals – as opposed to as a household

(Standing 2017). Some participants explicitly discussed the idea of a universal basic income, and some were very passionate about it.

> Cain (30, M, Technology, interviewed in 2021): «..the data tells us that automation will take away a lot of jobs, we must rethink a system. A Universal Income would be a nice idea, in my opinion».

> Bearice (26, F, Sociology, interviewed in 2022): «I think that we should ask for an unconditional universal basic income for everyone regardless of citizenship… This is because of the changes in the labour market (…) I mean, I perceive the Reddito di Cittadinanza and continue to work despite the fact that if I stopped working my Reddito di Cittadinanza would increase!».

> Iris (28, F, Political Sciences, interviewed in 2020): «…simply if you make a universal income, those who are really in the shit maybe they can receive it "forever" [quotes with fingers] or those who for a period of their life don't find job stability or they don't look for it. (…) There are people, for example G., who works in tourism… his job is highly unstable. (…) But in a world where there is a minimum income, you can choose your life of unstable work, because your job is constitutionally unstable».

It is important to underline that the emergency pandemic temporarily suspended the compulsory RDC work activation, and that many participants experienced the welfare measure *de facto* unconditionally. On the other hand, many of them had a clear view of the political timeliness of such a welfare provision, that could temper most of the difficulties that young precarious workers have to face daily in Italy, despite the lack of similar forms of support in the Italian welfare system.

7. *Conclusions*

Young generations of workers are often less protected in the labour market but, paradoxically, also receive significantly less institutional support from the welfare system and the state than older generations. This situation will become even more critical over time, when the majority of the workforce will be engaged in precarious and flexible employment and thus more at risk of economic instability. Yet, young highly-skilled workers requested RDC in higher numbers from the onset of the pandemic (ANPAL 2022), because of worsened economic conditions, and maybe also because of a shift in the vision on welfare and income for younger generations. Faced with worsening economic circumstances and the inability to work, they

have sought support from measures such as Reddito di Cittadinanza. *De facto* many interviewees used the welfare measure as a sort of basic income in their everyday lives (considering that the Reddito di Cittadinanza work activation suspension), when un- and underemployed. Also, as discussed in the last part of the contribution, their views showed to be extremely pragmatic and innovative, viewing welfare support as a right and a necessity for those facing economic precarity and fragility. Of course, the sample in this study comprised individuals with high cultural capital, such as university graduates, who represent a minority of income support recipients, but despite the small sample size, their narrations may offer valuable insights on the experiences as young precarious workers and stimulate a broader discussion on the role of welfare for younger generations in Italy today.

References

Anelli M., 2018, *University to work transition*, Policy Brief, Università Bocconi.
ANPAL, 2020, *Report Reddito di cittadinanza, nota n. 3/2020*, Collana Focus Anpal, n. 87, in: www.*anpal.gov.it*.
Id., 2022, *Report Reddito di cittadinanza, nota n. 9/2022*, Collana Focus Anpal, n. 136, in: www.*anpal.gov.it*.
Baldini M., Gori C., 2019, *Il Reddito di Cittadinanza*, Bologna, Il Mulino.
Bertolini S. (a cura di), 2018, *Giovani senza futuro?*, Roma, Carocci.
Busso S., Gori S., Martelli A., Meo A., 2021, *Misure economiche di contrasto alla povertà alla prova della pandemia. Tre chiavi di lettura*, in «Politiche Sociali», n. 3, pp. 531-552.
Busso S., Meo A., Morlicchio E., 2018, *Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di "regolazione dei poveri" nelle misure di sostegno al reddito*, in «Sinappsi», VIII, n. 3, pp. 69-83.
Cacciapaglia M., 2023, *Con il reddito di cittadinanza. Un'etnografia critica*, Milano, Meltemi.
Cardano M., 2011, *La ricerca qualitativa*, Bologna, Il Mulino.
EURES, 2024, *Giovani 2024. il bilancio di una generazione*, disponibile al link: https://agenziagioventu.gov.it/wpcontent/uploads/2024/04/2024_01_RAPPORTO-GIOVANI_REPORT-COMPLETO_4_4_2024.pdf.
Farrugia D., 2019, *The formation of young workers: the cultivation of the self as a subject of value to the contemporary labour force*, in «Current Sociology», vol. 67, n. 1, pp. 47-63.
Goffman E., 1974, *Frame analysis: An essay on the organisation of experience*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
ILO, 2020, *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Sixth edition*, in «https://www.ilo.org/resource/brief/ilo-monitor-covid-19-and-world-work-6th-edition», 23 settembre 2020.
INPS, 2022, *Osservatorio Statistico. Prima Nota trimestrale, anno 2022*, in: www.*inps.it/dati*.
ISTAT, 2022, *Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese*, in: www.*istat.it*.
Leonardi D., 2019, *Etichettare, valutare, scegliere. Spazi discrezionali in un disegno di intervento istituzionale*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 2, 4/2019.
Maitino M., Mariani M., Patacchini, V., Ravagli, L., Sciclone, N., 2022, *Employment effects of Reddito di cittadinanza, before and during the Covid-19 pandemic*, in «*IRPET Working Papers*».
Meo A., Moiso V., 2018, *Precari e autonomi: un binomio (im)possibile*, in Bertolini S. (a cura di) *Giovani senza futuro? Insicurezza lavorativa e autonomia nell'Italia di oggi*, Roma, Carocci.
Migliavacca M., Rosina A., 2022, *Il posto dei giovani, tra presente e futuro*, in «Politiche Sociali/Social Policies», n. 1/2022, pp. 3-14.
Murgia A., Poggio B., 2012, *La trappola della passione: esperienze di precarietà dei giovani highly skilled in Italia, Spagna e Regno Unito*, in Cordella, S., Masi, S. (a cura di), *Condizione giovanile e nuovi rischi sociali. Quali politiche?*, Roma, Carocci.

OECD, 2021, *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, Paris, OECD Publishing.

Pastore F., Quintano C., Rocca A., 2021, *The duration of the school-to-work transition in Italy and in other European countries: a flexible baseline hazard interpretation*, in «International Journal of Manpower», vol. 43, n. 7, pp. 1579-1600.

Pitti I., Tuorto D., 2021, *I giovani. Identità e trasformazioni*, Roma, Carocci.

Quaranta R., Trentin F., Villosio C., 2020, *First estimates of the effects of COVID-19 on young workers in Italy*, Torino, INAPP Papers.

Semenza R., Samek Lodovici M., 2012, *Precarious work and high-skilled youth in Europe,* in *Semenza R., Samek Lodovici M.,* (Eds.), *Precarious work and high-skilled youth in Europe*, Milano, FrancoAngeli.

Standing G., 2017, *Basic income: And how we can make it happen*, London, Penguin UK.

Valeria Quarto, Armida Salvati

IL BUONO, IL BRUTTO, IL CATTIVO ASSISTENTE SOCIALE

Condizionalità e discrezionalità delle misure di contrasto alla povertà

Abstract:

This article explores the relationship between conditionality and discretion within the operational model of social services. Specifically, it examines how this model is applied in anti-poverty policy. Rather than the typical focus on "the good, the ugly, and the bad" representations applied to low-income recipients, this research considers social workers within these categories.

Using qualitative techniques such as observation, shadowing, and interviews conducted at a city hall in Southern Italy, this study outlines profiles of social workers as 'the good, the ugly, and the bad.' The article also discusses how conditionality and discretion impact low-income recipients within these profiles. While drawing definitive research conclusions is challenging, the article suggests potential courses of action for social workers – emphasizing advocacy and non-oppressive approaches – and offers paradigm-shift proposals for policymakers.

Keywords:

Social services; Income support measures; Conditionality; Discretion.

1. *Introduzione*

I Servizi sociali rispondono, attraverso l'adozione di scelte individuali, alla funzione di mediazione tra la domanda di benessere della persona-cittadino e le risposte, in termini di *policy*, dello Stato. Gli assistenti sociali, al fine di adempiere al triplice mandato istituzionale, sociale e professionale (Gui 2008) previsto dal loro ruolo, devono costantemente fare esercizio di riflessività e discrezionalità. Nel caso delle politiche di contrasto alla povertà, gravate da condizionalità (per le quali è stato coniato il termine *welfare conditionality*, Dentale 2022), è necessario un bilanciamento che chiama in campo la discrezionalità degli assistenti sociali. Si genera, a que-

sto snodo, l'occasione di implementare il potere decisionale soggettivo del *case manager* nella dimensione di *agency* di cambiamento nella comunità locale (Licursi *et al.* 2022; Tarsia 2019). L'esercizio della discrezionalità da parte della professionista del servizio sociale è influenzato da fattori quali la formazione accademica, le competenze sviluppate sul campo e la capacità di bilanciare istinto e razionalità, dimensioni che intervengono nell'approccio relazionale del servizio sociale (Folgheraiter, Ranieri 2023) e che possono renderlo "buono", "brutto" o "cattivo".

Oggetto della ricerca sono stati i Servizi sociali di un Municipio nella periferia di una Città Metropolitana del Mezzogiorno, presso cui è stata effettuata l'indagine da luglio 2022 a gennaio 2023. Per riflettere sul rapporto fra condizionalità e discrezionalità nella gestione dei servizi di contrasto alla povertà sono state elaborate delle provocatorie rappresentazioni del professionista, che riprendono il titolo del film *western* di Sergio Leone "Il buono, il brutto e il cattivo" (1966). Tali rappresentazioni variano a seconda dell'uso della condizionalità/discrezionalità nella scelta dell'intervento da attuare e sono confrontate con gli stessi tipi ideali utilizzati in Busso, Meo e Morlicchio (2018). Nel presente contributo la prospettiva è ribaltata: le rappresentazioni non sono attribuite al povero, bensì alle assistenti sociali.

Nel secondo paragrafo si è voluto riflettere sulle contraddizioni intrinseche delle politiche sociali di contrasto alla povertà, che nel micromondo dei Servizi sociali si traducono in dilemmi etici e professionali. I dati sono stati raccolti facendo ricorso alle tecniche della metodologia qualitativa dell'osservazione partecipante scoperta, delle interviste e dello *shadowing* dell'assistente sociale del segretariato del municipio.

Infine, nelle conclusioni si farà riferimento a *advocacy* e pratiche antioppressive.

2. *La contraddizione intrinseca delle misure di contrasto alla povertà: uno spazio per la discrezionalità*

Se l'assistente sociale deve spesso risolvere le contraddizioni e i dilemmi etici che insorgono tra i mandati della professione, è perché alla base vi sono conflitti strutturali, a causa dei quali, nonostante i buoni propositi di solidarietà e giustizia sociale, risulta impossibile realizzare misure completamente prive di barriere d'accesso. Il dibattito sulla configurazione delle misure di contrasto alla povertà ha accompagnato l'istituzione del Reddito di Cittadinanza (D.L. 4/2019). Prima di esso (d'ora in avanti RdC), misure nazionali e regionali di contrasto alla povertà sono

state continuamente modificate; tuttavia, anziché "raddrizzare il tiro", tali revisioni sembrano aver creato ulteriori contraddizioni e questioni a cui non sono ancora state date risposte.

Una prima contraddizione riguarda la relazione tra universalità e condizionalità. Il RdC è stato presentato come una misura universale, rivolta a tutti i cittadini, mentre la condizionalità è stata proposta come garanzia che non ci sarebbe stato spazio per "parassiti" e "fannulloni" (Busso *et al.* 2018). Tra i requisiti per accedere alle prestazioni di contrasto alla povertà, i principali sono un valore ISEE da non superare per essere considerati "poveri" e l'occupabilità, un criterio che si manifesta nell'obbligo di sottoscrivere il Patto per il lavoro. Ci si chiede se questo non rappresenti un tentativo di trasformare – o mascherare – il perpetuarsi delle disuguaglianze sociali in una questione meritocratica. Negli ultimi dieci anni, proprio la condizionalità ha generato nuove forme di discriminazione e guerre tra poveri; il Governo non ha tenuto conto delle differenze socio-demografiche tra Nord e Sud, che hanno influito sul (in)successo del RdC, soprattutto nelle regioni meridionali, rafforzando lo stereotipo del povero che non vuole lavorare (Anselmo, Morlicchio e Pugliese 2020).

Il *policy maker* ha sostenuto che uno dei principali obiettivi delle misure di contrasto alla povertà è l'inclusione sociale, da realizzare attraverso il mercato del lavoro; tuttavia, questa concezione di inclusione e occupabilità appare distante dalle reali condizioni del mercato del lavoro e dal *matching* delle competenze dei beneficiari. Il fallimento si è tradotto, ancora una volta, in un'accusa ai cittadini poveri, reputati pigri (Saraceno 2023). Inoltre, la comunicazione tra i centri per l'impiego e i servizi sociali è risultata poco funzionale, se non addirittura assente, rendendo il monitoraggio del percorso confuso e difficoltoso, e frammentando il coinvolgimento del Terzo Settore (Peris Cancio *et al.* 2022). Anche gli operatori sociali, consapevolmente o meno, possiedono schemi di pensiero sulla meritevolezza e immeritevolezza del "povero", proprio a causa della configurazione delle misure di contrasto alla povertà, che a volte sembrano contrapporsi ai poveri stessi. Nel *contradictory welfare*, il soggetto è tenuto a ricambiare "il favore" con gratitudine (Soss *et al.* 2022). Solo accettando le condizioni di *do ut des* e il contrattualismo delle prestazioni, l'individuo dimostra di meritare il beneficio (Lodemel, Trickey 2001).

È a livello locale che la condizionalità pensata dal *policy maker* si scontra con la realtà, e la discrezionalità si inserisce nello iato normativo. «Gli *street-level bureaucrats* concretizzano le politiche pubbliche

non limitandosi alla stretta applicazione dei regolamenti: si servono di aggiustamenti» (Lipsky 1980; Dubois 2015, p. 223). La legge stessa riconosce alla professione «autonomia tecnico-professionale in tutte le fasi dell'intervento» (Legge 84/93, art. 1), sottolineando la discrezionalità – ovvero la facoltà di libera azione e decisione – richiesta. Decidere non è solo un aspetto tecnico, ma un compito umano, in cui l'assistente sociale, in quanto persona, può fare la differenza. Dipende da lui o lei scegliere come impostare le relazioni di aiuto e calibrare le funzioni di supporto, spesso intrecciate con quelle di controllo (Biffi, Pasini 2018). Queste scelte sono influenzate anche dalle emozioni (Sicora 2021), che hanno tre effetti sulle scelte del professionista: permettono di cogliere informazioni di contesto, attivano l'attenzione selettiva e costituiscono una spinta motivazionale (Oatley et al. 2006; Bertotti 2016; Biffi, Pasini 2018).

La condizionalità presenta il limite di non essere stata strutturata "su misura" per ogni territorio, tipologia di utenza e forma di povertà. Subordina l'erogazione di una prestazione a determinati comportamenti, che saranno monitorati dall'assistente sociale per valutare la conformità alle regole prefissate (Ravelli 2019; Busso *et al.* 2023, p. 128). Il *social worker* è responsabile del prossimo e fisicamente vicino all'altro (Corcuff 1996; Dubois 2015), ed è dunque la figura più adatta a modellare la condizionalità. L'assistente sociale opera entro le direttive della logica burocratica, dell'agire di mercato e della logica del professionismo (Freidson 2001; Bertotti 2016). Quest'ultima logica si articola in tre fasi: il *framing*, ovvero la definizione del problema; l'identificazione dei rischi e delle soluzioni; e la decisione vera e propria (Rumiati 2009). Così, nell'assegnare un contributo economico, si tiene conto degli atti amministrativi, delle intenzioni della persona e delle sue condizioni di vita (Bertotti 2016), ma anche dell'interpretazione complessiva della situazione fornita dall'assistente sociale.

3. *Il contesto di ricerca, la metodologia e i dati costruiti*

Il territorio luogo e oggetto della ricerca si trova nella zona periferica di una città metropolitana del Sud Italia. Trattandosi dell'*hinterland*, il cittadino residente risente dell'etichetta che lo disegna come «delinquente, cittadino di serie B e dimenticato da Dio» (intervista 2, F.B.) e della marginalità territoriale (Cacciapaglia 2023). La residenza diviene motivo di conferimento di uno status sociale (Morse 1974) che attribuisce, prima

ancora della cosiddetta prova dei mezzi, una rappresentazione di meritevolezza o di immeritevolezza del cittadino richiedente prestazioni di sostegno al reddito.

Si contano circa 22625 abitanti su una superficie di 13,43 chilometri quadrati e l'area è stata Comune autonomo fino al 1928: questo ultimo dato è essenziale perché i residenti nutrono un sentimento di distacco e isolamento rispetto alle zone centrali della Metropoli, per la distanza geografica e per il coinvolgimento in iniziative delle politiche locali, che hanno rafforzato quell'identità precedente di "Comune autonomo".

Per comprendere il mondo vitale degli individui (Husserl 1951), sono stati riportati alcuni episodi o stralci di interviste organizzati nelle categorie del buono, brutto e cattivo assistente sociale. Come anticipato nell'introduzione, il dato è stato costruito con un approccio qualitativo: la tecnica dello *shadowing,* quale sorta di capovolgimento dell'osservazione partecipante (Sclavi 2003). L'assistente sociale del segretariato dei Servizi sociali territoriali del Municipio per 2/3 volte alla settimana è stato "seguito come un'ombra", dalle cinque alle otto ore giornaliere. Si è scelto di effettuare lo *shadowing* con l'assistente sociale del segretariato perché si occupa prevalentemente della prima accoglienza, dell'*assessment* e della valutazione iniziale delle istanze riguardanti contributi o prestazioni. Altra tecnica utilizzata nell'indagine è stata l'osservazione partecipante scoperta, con la quale si è avuto accesso alle "province finite di significato" (Schütz 1974) dei Servizi sociali. Osservando le interazioni sociali, sono stati colti i codici unici e tipici dell'Organizzazione oggetto e soggetto della ricerca. L'osservazione è stata effettuata per un periodo di tempo di tre giorni a settimana, per otto mesi, osservando *social workers,* tecnici amministrativi, dirigenza, psicologi e utenti coinvolti nei colloqui. Infine, sono state effettuate le interviste discorsive a 16 professionisti del sociale, inclusi la dirigenza dei servizi psico-sociali dell'Ente, il personale amministrativo e gli assistenti sociali dell'equipe addetta al RdC, situata in un altro edificio, afferente ad un altro municipio (a causa della carenza di spazi).

Le note osservative sono state raccolte giornalmente, seguendo una suddivisione preliminare in cinque voci, quali: 1. Dati fattuali; 2. Note verbali; 3. Note metodologiche; 4. Note emotive; 5. Note soggettive (Gobo 1999), rese poi in categorie.

4. *Il buono, il brutto e il cattivo assistente sociale*

4.1 *Il buono*

Se per Busso, Meo e Morlicchio il povero "buono" è il cittadino docile, senza colpa e propositivo, nel servizio sociale si tratta di un professionista estremamente empatico e compassionevole. Un episodio rilevante osservato è stato quello dell'assistente sociale del segretariato che ha accettato, di primo impulso, la domanda di un signore anziano per un contributo economico straordinario, nonostante la sua soglia reddituale superasse quella prevista dal regolamento comunale. La giustificazione del professionista, durante la riunione d'equipe: «Mi dispiaceva vedere l'utente così, era un povero signore, ho pensato che magari c'era qualche speranza» (n. o. 35, A.Z.)[1]. La risposta di una collega è stata chiara, sia circa l'inderogabilità della condizionalità la cui fonte è la legge, sia nel processo metodologico adottato, perché l'azione individuale si riflette sulle attività di più soggetti e dell'organizzazione:

> Così ci fai perdere tempo e dai una falsa speranza all'utente, la dirigente non te lo accetterà mai, perché il regolamento è preciso e dice che non lo può avere. Fai anche perdere tempo a lui, perché dovrà ritornare per sentirsi una risposta che avresti già potuto dargli durante il primo colloquio (n.o. 35, A.F.B.).

Lo *shadowing* dell'assistente sociale del segretariato ha permesso di catturare l'intensità e il peso che comporta il prendere decisioni in certe situazioni, perché: «[…] la responsabilità della vita della gente, di una famiglia, a volte è tua» (intervista 4, D.T.).

Tale approccio, spesso filantropico e basato sull'economia del dono (Busso, Meo e Morlicchio 2018, p.74) può tradursi in errori procedurali, asimmetria informativa tra professionista e utente e ritardi nell'intervento.

4.2 *Il brutto*

La descrizione del povero brutto nell'articolo di Busso, Meo e Morlicchio è estetica e identitaria, riconducendo gli stranieri migranti, i senza fissa dimora e qualsiasi figura richiami il degrado più estremo (Geremek 1988). Nel caso dell'assistente sociale brutto, le caratteristiche principali sono l'atteggiamento spesso "severo" e, soprattutto, la tendenza a trovare

1 Le iniziali "n.o." stanno per "nota osservativa", il numero che segue si riferisce alla giornata di osservazione sul campo e in coda le iniziali del professionista a cui appartiene la citazione. Le iniziali dei dipendenti pubblici sono di fantasia.

alternative alla richiesta di misure di sostegno al reddito, queste ultime viste come una «strada facile» (intervista 10, M.L.) per il richiedente.

L'aspetto determinante della categoria è una relazione d'aiuto fortemente direttiva: la *social worker* dice all'utente cosa può e deve fare, inducendo il cittadino a seguire il tipo di intervento propostogli, nonostante ce ne siano di altri.

Presso il Municipio in oggetto si sono verificati vari episodi di giovani neomaggiorenni che si sono presentati richiedendo il Reddito di Cittadinanza[2]. In questi casi, un'assistente sociale del Servizio preferisce proporre progetti ideati dalla Regione, che consistono in tirocini e formazione retribuiti:

> […] Per dar loro un futuro, evitare parassitismo e per inculcargli la cultura del lavoro che non hanno, perché la famiglia d'origine non ce l'ha. […] All'inizio non vogliono, mettono le mani avanti, cercano scuse… Ma poi io gli faccio capire che non glielo voglio dare il reddito e alla fine accettano (intervista 7, P.N.).

Questo uso della discrezionalità è apparso come la strategia migliore per alcune professioniste, che riferiscono di giovani a cui avevano fortemente suggerito di effettuare formazioni o *stages* e che avevano, attraverso tali alternative, trovato un impiego o ottenuto dei tirocini retribuiti. Il sentimento di gratitudine e il senso di realizzazione dell'utente hanno rafforzato l'autoefficacia del professionista[3].

4.3 *Il cattivo*

Una discriminante fondamentale, come anticipato, tra il brutto e il cattivo è il risentimento. Il risentimento impedisce la compartecipazione al dolore altrui e "all' amare l'Altro come te stesso" (Bauman 2007). È un'emozione multifattoriale, composta da rabbia e delusione, percependo la sensazione di aver subito un'ingiustizia (Stosny 2013).

La società complessa in cui si è immersi e il *role set* (Merton 1993) di cui ogni individuo è portatore, può generare situazioni in cui si verificano conflitti intra-ruolo. Il povero cattivo è la personificazione dell'immerite-

2 Si è potuto osservare che i cittadini che si rivolgevano ai Servizi sociali per richiedere il RdC ignoravano le procedure corrette per inoltrare l'istanza, recandosi al CAF o per via telematica. Davano per scontato fossero gli assistenti sociali del municipio, essendo già caso in carico, ad erogarlo.

3 Trattandosi di casi già in carico ai Servizi sociali, gli assistenti sociali, come descritto nel paragrafo de "Il brutto", fornivano sia le relative informazioni per la sottomissione della domanda, che alternative ove possibile, insistendo su queste ultime, ritenute a loro discrezione, emancipatorie e "migliori" rispetto alla passiva percezione del beneficio economico (come da loro riferito).

volezza: manipolatore, che vive «sulle spalle dello Stato» (intervista 16, Q.T.). Se lo stereotipo per eccellenza dell'utente richiedente l'erogazione di prestazioni economiche negli USA è la *Welfare Queen* (Hancock 2004), per molti professionisti dei Servizi sociali è "la mamma che deve fare da madre" ai propri figli. A riportare tali episodi sono professioniste dell'equipe addette al RdC. Riferiscono che tra le beneficiarie, alcune hanno rifiutato di svolgere i progetti utili alla collettività (PUC)[4] previsti dalla misura, oppure che non si presentavano sul luogo di svolgimento delle attività perché dovevano badare ai loro figli. «E i figli chi me li tiene?», avrebbe risposto una beneficiaria; «Io faccio la mamma, dove li lascio i bambini?!». Le reazioni delle assistenti sociali sono state di risentimento e intolleranza: «Perché, io non sono madre?!»; «E io non vorrei stare con mia figlia?! […] Io lascio 400 euro per tenerla in asilo nido per poi sentirmi dire da te che vuoi i soldi ma non puoi andare a lavorare per tenere i tuoi figli» (intervista 16, A. T). «Per 1200 euro conviene, a 'sto punto me ne rimango a casa anche io con i miei figli» (intervista 9, A. D. B.).

Il confronto appare naturale: entrambe le figure – le assistenti sociali e le beneficiarie – sono donne e madri. L'assistente sociale sente di subire un'ingiustizia, insinuando che le beneficiarie godano di privilegi che non meritano: la possibilità di stare con i propri figli e di ricevere risorse economiche. Il romantico/buono assistente sociale chiuderebbe un occhio di fronte all'inottemperanza delle madri che non si presentano presso la sede dello svolgimento dell'attività del progetto; il brutto proporrebbe alternative o insisterebbe sull'esigenza di sottostare alle regole della misura, se si vuole godere della fruizione del beneficio economico; il cattivo riprende la colpevole e segnala l'inadempienza, a causa del risentimento. Tuttavia, è il sistema sociale del "welfare delle contraddizioni" in cui si dispiegano le relazioni socioeconomiche a causare tali conflitti e l'inefficacia delle attuali politiche di conciliazione lavoro-famiglia (Donà 2009).

L'equilibrio tra discrezionalità e condizionalità appare come un gioco di interazioni tra orientamenti personali, cultura organizzativa e profilo territoriale (Busso *et al.* 2023). L'assistente sociale cattivo assurge al ruolo di gestore di quello che diventa un welfare-panoptico (Bergamo 2023), in cui si "puniscono le colpe". L'idealtipo del brutto assistente sociale propende verso la condizionalità intesa come "alle mie condizioni", cercando di con-

4 I PUC prevedevano attività utili alla collettività presso enti del Terzo Settore, P.A. o aziende, per un totale di 8 ore minimo e 16 massimo alla settimana. https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/PUC/Pagine/default.

vincere l'utente, anziché ponendosi su un piano di reciprocità. Tuttavia, non è spinto da sentimenti di astio o risentimento, dai quali è mosso "il cattivo". Il buono esercita la discrezionalità in tutti i suoi aspetti positivi e negativi: una compassione sociale di ampio respiro, ma anche una carenza di obiettività, dovuta all'istinto e alle «buone intenzioni». Tuttavia, il buono e il cattivo hanno in comune la rilevanza dell'influenza delle emozioni nelle decisioni sugli interventi da prendere.

5. *Conclusioni. Approccio anti-oppressivo e advocacy*

La discrezionalità è una pratica di giudizio tecnico quanto soggettivo, che l'assistente sociale è autorizzato ad utilizzare per lo svolgimento della propria professione. Se condizionalità e discrezionalità sono fattori che, a seconda di come vengono utilizzati, rendono un'assistente sociale buona, brutta o cattiva, tale uso è fortemente influenzato dalla conformazione del sistema di welfare di cui si è parte. Il welfare attuale è caratterizzato da contraddizioni intrinseche, che hanno trasformato lo Stato del benessere in uno Stato del conflitto. L'assistente sociale nell'assunzione del suo ruolo di agente di cambiamento è osteggiato dallo stesso sistema che gli ha affidato tale responsabilità. Nell'ottica di un welfare costituito da poteri dominanti, l'approccio anti-oppressivo (Allegri, Sanfelici 2023), e l'azione di *advocacy* (Cox *et al.* 2018) non possono restare relegati nell'ambito del *case manager,* ma devono rivestire la dimensione politica (Jansson 2014), perché si tratta di cambiare non solo condizioni individuali o del nucleo familiare, ma di restaurare principi di giustizia sociale. L'azione dell'*advocacy* è attualmente poco attuata dai Servizi sociali a livello comunitario. Il professionista sociale è immerso nella comunità locale ed è l'attore che potrebbe «ideare pratiche nuove e più adatte allo specifico contesto di sofferenza» (Pellegrino 2015, p. 52) più efficacemente. Contesti di periferia e di marginalità hanno bisogno di misure specifiche e "territorializzate"; una discrezionalità "misurata" è possibile se all'assistente sociale viene lasciato uno spazio d'azione in grado di scalfire la cortina della condizionalità. La formazione continua e situata (Demetrio 1997) con il rafforzamento dell'attività di *advocacy,* accompagnata dalla supervisione professionale, possono contribuire a limitare l'effetto dannoso dei difetti delle politiche così realizzate. In attesa che le misure di sostegno al reddito vengano ridisegnate in modo da diminuire le disuguaglianze sociali, l'assistente sociale deve farsi portavoce dei diritti del cittadino fragile (Krumer Nevo 2020).

Riferimenti bibliografici

Allegri E., Sanfelici M., 2023, *L'approccio anti-oppressivo nel servizio sociale: teoria in azione*, in «La rivista di servizio sociale», LXIII, n.1, pp. 10-21.

Anselmo M., Morlicchio E., Pugliese E., 2020, *«Poveri e imbroglioni». Dentro il Reddito di cittadinanza,* in «il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica», n. 1/2020, pp. 53-63.

Bauman Z., 2007, *Individualmente insieme*, Parma, Diabasis.

Bergamo, S., 2023, *Affrontare la segregazione socio-spaziale correlata all'uso di droghe. Analisi di una scena aperta del consumo contemporanea*, in «Autonomie Locali e Servizi sociali», n. 3, pp. 469-488.

Bertotti T., 2016, *Decidere nel servizio sociale. Metodo e riflessioni etiche,* Roma, Carocci editore.

Bianchi L., 2018, *Il Reddito di Cittadinanza: l'esigenza di una misura di contrasto alla povertà e i suoi limiti attuativi,* in «Rivista economica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez», n. 3/2018, pp. 417-440.

Biffi F., Pasini A., 2018, *Principi e fondamenti di servizio sociale. Concetti base, valori e radici storiche,*Trento*,* Erikson.

Busilacchi G., Gallo G., Luppi M., 2021, *Qualcosa è cambiato? I limiti nella implementazione del Reddito di cittadinanza e il vincolo della path dependency,* in «Politiche Sociali, Social Policies», n. 3/2021, pp. 553-578.

Busso S., Meo A., Morlicchio E., 2018, *Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di 'regolazione dei poveri' nelle misure di sostegno al reddito, in* «Sinappsi», VIII, n. 3, pp.69-83.

Busso S., Gori C., Mazzuca L., 2023*, Il patto e la condizionalità. Significati, rappresentazioni e pratiche*, (a cura di) Gori C., in *Il reddito minimo in azione. Territori, servizi, attori*, Roma, Carocci.

Cacciapaglia M., 2023, *Con il Reddito di Cittadinanza*. *Un'etnografia critica,* Milano, Meltemi.

Cox L. E., Tice C. J., Long D. D., 2018, *Introduction to Social Work: An Advocacy Based Profession,* Londra-New York, Sage.

Corcuff P., 1996, *Ordre institutionnel, fluidité situationelle et compassion,* in «Reserches et prévisions», n. 45.

Demetrio D., 1997, *Il tirocinio come luogo di apprendimento degli adulti,* in Castellucci A., Sarchelli G., Marletta L. (a cura di) *Viaggi guidati. Il tirocinio e il processo tutoriale nelle professioni sociali e sanitarie,* Milano, FrancoAngeli.

Dentale M., 2022, *Condizionalità e discrezionalità nelle politiche sociali. Una ricerca sulla valutazione delle misure di contrasto alla povertà,* Milano, FrancoAngeli.

Donà A., 2009, *Donne e lavoro: quali i risultati delle politiche di conciliazione in Italia?,* in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Rivista quadrimestrale» n.1/2009, pp. 109-134.

Dubois V., 2015, *La vie au guichet. Administrer la misère*, Paris, Editions Points.

Freidson E., 2001, *Professionalismo. La terza logica,* Bari, Laterza.

Folgheraiter F., Ranieri M.L., 2023. *The relational foundation of Social Work*, in «Relational Social Work», vol. *7*, n. 2.

Geremek B., 1988, *La stirpe di Caino,* Milano, Il Saggiatore.

Gobo G., 1999, *Le note etnografiche: raccolta e analisi*, in «Quaderni di Sociologia», n. 21, pp. 144-167.
Gui L., 2008, *Tre committenti per un mandato,* in Lazzari F. (a cura di) *Servizio sociale trifocale. Le azioni e gli attori delle nuove politiche sociali,* Milano, FrancoAngeli.
Hancock A.M., 2004, *The Politics of Disgust: The Public Identity of the Welfare Queen,* New York, NYU Press.
Husserl E., 1951, *Die Idee der Phänomenologie*, Martinus Nijhoff, Den Haag; tr. it.: *L'idea della fenomenologia*, 1981, Milano, Il Saggiatore.
Jansson B.S., 2014, *Social Welfare Policy and Advocacy: Advancing Social Justice through eight Policy Sectors,* London-New York, Sage.
Krumer-Nevo M., 2020, *Speranza radicale. Lavoro sociale e povertà,* Trento, Erikson.
Licursi S., Salvati A., Tarsia T., 2022, *La formazione degli assistenti sociali per l'applicazione delle misure di contrasto alla povertà*, in L. Salmieri, (a cura di), *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Teoria, pratica e strumenti per gli assistenti sociali*, Milano, FrancoAngeli, pp. 137-157.
Lipsky M., 1980, *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation.
Lødemel I., Trickey H., 2001, *'An offer you can't refuse': Workfare in international perspective*, Bristol, Policy Press.
Merton, K., R., 1993, *The Role-Set: Problems in Sociological Theory,* Irvington Pub.
Morse D., 1974, *Il lavoratore periferico,* Padova, Marsilio.
Oatley K., Kelttner D., Jenkins J. M., 2006*, Understanding Emotions,* Blackpwell Publishing, Malden (Ma).
Pellegrino V., 2015, *Per una formazione universitaria "situata",* in Pellegrino V., Scivoletto C. (a cura di), *Il lavoro sociale che cambia. Per una innovazione della formazione universitaria,* Milano, FrancoAngeli.
Peris Cancio, L.F, Salvati, A., Tarsia T., 2022, *Ruolo promozionale dei servizi sociali e retorica dell'attivazione nel contrasto alla povertà*, in «Autonomie locali e servizi sociali», n. 2, pp. 367-382.
Ravelli F. 2019, *Il reddito minimo: tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, Giappichelli.
Rumiati R., 2009, *Decidere,* Bologna, Il Mulino.
Saraceno C., 2023, *La riforma ponte del Reddito di cittadinanza*, in «Politiche Sociali, Social Policies», n. 1/2023, pp. 149-154.
Sclavi M., 2003, *Arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, Milano, Bruno Mondadori.
Soss J., Fording R. C., Shram S. F., 2022, *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo*, Milano-Udine, Mimesis edizioni.
Sicora A., 2021, *Emozioni nel servizio sociale. Strumenti per riflettere e agire,* Roma, Carocci editore.
Schütz A., 1974, *La fenomenologia del mondo sociale*, Bologna, Il Mulino.
Stosny S., 2013, *Living & Loving After Betrayal*, Oakland, New Harbinger Publications.
Tarsia T., 2019, *Sociologia e servizio sociale. Dalla teoria alla prassi,* Roma, Carocci editore.

Alesandra Puyuelo Estrada, Alessandro Gentile

L'*INGRESO MÌNIMO VITAL* IN SPAGNA
Una misura urgente contro la povertà durante la pandemia di Covid-19

Abstract:
During the COVID-19 pandemic, the Spanish Government implemented the *Ingreso Minimo Vital,* aimed at protecting communities most exposed to the risk of social exclusion. The measure was presented as a new citizenship right and ended Spain's exceptionalism in Europe regarding national-level minimum income policies. In this contribution, we present the main references of this intervention to combat poverty, insisting on the parliamentary debate that led to its creation and implementation.

Keywords:
Fight against Poverty; Minimum Income Schemes; Social Inclusion.

1. *Introduzione*

Durante la pandemia di COVID-19, tutti i paesi europei hanno dovuto gestire le crisi sociali ed economiche provocate dall'emergenza sanitaria. Tra le misure più significative, è importante ricordare gli ingenti fondi pubblici stanziati per rafforzare una rete minima di inclusione, in modo da far fronte ai diffusi rischi di povertà ed emarginazione sociale. In questa stessa direzione si è mosso il Governo spagnolo, che ha attuato un pacchetto di politiche sociali per proteggere i ceti più vulnerabili durante la pandemia.

Tra le varie misure adottate figura l'*Ingreso Minímo Vital* (IMV), che mira a proteggere le categorie sociali economicamente più svantaggiate attraverso una prestazione monetaria diretta e con il complemento di programmi specifici di formazione e di inserimento lavorativo. Tale misura è stata presentata come un nuovo diritto di cittadinanza e ha messo fine all' eccezionalità della Spagna nell'Unione Europea in materia di reddito minimo a livello nazionale. Mancava, infatti, una misura di protezione sociale di questo tipo che fosse omogenea a livello nazionale, in un contesto

semi-federale di governo dove misure analoghe erano state implementate, fino ad allora, in modo frammentato nelle diverse regioni (Aguilar-Hendrickson, Arriba 2020).

L'IMV entra in vigore dopo aver ricevuto un ampio sostegno parlamentare nei primi mesi dell'emergenza pandemica ed è tuttora disponibile. Questa misura ha mostrato come «i partiti possono mettere da parte la polarizzazione ed inseguire degli obiettivi comuni, anche se, in questo caso, la circostanza eccezionale della pandemia potrebbe aver svolto un ruolo» (León *et al.* 2022, p.170). Tuttavia, nei tre anni trascorsi dal suo inizio, l'IMV presenta alcune limitazioni proprie dei programmi di reddito minimo e diversi aspetti da migliorare in termini di copertura ed esecuzione.

Il presente articolo offre una descrizione dettagliata di questa politica di contrasto alla povertà, prendendo in considerazione il dibattito politico che ha suscitato in Spagna. Con questo obiettivo, nella prima parte dell'articolo proponiamo una breve ricostruzione della lotta all'esclusione sociale negli ultimi anni in Spagna, e nella seconda parte segnaliamo i riferimenti principali che sono stati utilizzati nel dibattito parlamentare per lanciare l'IMV, come iniziativa del primo Governo di coalizione guidato da Pedro Sanchez e formato dai principali partiti di sinistra a livello nazionale: *PSOE* (*Partido Socialista Obrero Español – Partito Socialista Operaio Spagnolo)* e *Podemos*.

2. *La lotta alla povertà in Spagna: dai redditi minimi regionali all'IMV*

In Spagna la povertà è stata scarsamente affrontata nell'agenda politica dei vari Governi nazionali fino al 2004, con l'insediamento del primo Governo Zapatero (2004-2008) (Navarro 2009). Fino a quel momento, il contrasto all'esclusione sociale è rimasto di esclusiva competenza delle regioni (*Comunidades Autonómas*) (Hernández *et al.* 2022). Tale strategia politica nella gestione della lotta alla povertà risponde all'organizzazione territoriale della Spagna e al principio di sussidiarietà dell'Unione Europea, che incoraggia una maggiore partecipazione dei livelli regionali e locali nella definizione delle politiche sociali (Moreno 2001). La storia recente di questo ambito della politica sociale non può essere compresa, dunque, senza quella dei redditi minimi regionali, considerando le competenze decentralizzate del paese per quanto riguarda le misure di protezione sociale e di supporto ai redditi delle persone a rischio di esclusione. La Spagna è stata infatti il primo

paese ad avere un reddito minimo a livello regionale nel Sud Europa, dopo l'approvazione nel 1989 del reddito minimo nei Paesi Baschi (Moreno 2001).

I redditi minimi regionali hanno permesso di identificare direttamente i bisogni delle popolazioni e di rafforzare i servizi sociali territoriali, ma hanno anche approfondito le disuguaglianze strutturali, a causa della diversità di risorse e finanziamenti disponibili in questo ambito nei territori che compongono il paese. Tuttavia, tali disuguaglianze non sono legate soltanto alle differenze socio-economiche delle regioni spagnole, ma anche alle scelte di bilancio che ogni esecutivo regionale assumeva a seconda del proprio orientamento politico e delle priorità di governo (Ayala, Barcena-Martín 2018).

Dopo la grave crisi finanziaria del periodo 2008-2014, alcune delle regioni più povere, nel sud del paese, hanno deciso di ridurre le prestazioni sociali per sanare i propri conti pubblici (Peris-Cancio 2021). La necessità di una misura di protezione sociale più estesa ed uniforme (sia nella formulazione che nell' implementazione) in tutte le regioni emerge nel dibattito politico spagnolo a seguito della instabilità economica provocata dalla pandemia, e in particolare dopo le raccomandazioni della Commissione europea sulla necessità di configurare una misura effettiva su scala nazionale (EAPN 2022). Le ragioni che portano ad adottare tali raccomandazioni riguardano l'inefficienza dei redditi minimi regionali nel ridurre la povertà, poiché non sono riusciti a proteggere i gruppi maggiormente colpiti dalla precarietà a seguito delle politiche di austerità condotte tra il 2011 e il 2015.

L'IMV comincia così a delinearsi come intervento per offrire un'assistenza effettiva alle persone in situazione di vulnerabilità nel contesto successivo alla crisi del 2008. Ciò avviene in un momento di rottura del sistema di partiti spagnolo dominato, dalla transizione democratica della seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso, dopo la dittatura di Franco, e fino al 2015, dal cosiddetto *bipartidismo* (sistema di partiti basato sull'alternanza nel potere di due forze politiche), formato da un partito socialdemocratico (*Partido Socialista Obrero Español,* PSOE) e da un partito conservatore (*Partido Popular*, PP).

La proposta di un reddito minimo a livello nazionale non viene menzionata a livello istituzionale fino all'arrivo al potere di Pedro Sanchez (PSOE) nel 2018, dopo la mozione di sfiducia contro il Governo di Mariano Rajoy (PP) per uno scandalo di corruzione. Tuttavia, l'attuazione di questa proposta non è stata possibile durante il primo Governo Sanchez, che cade dopo poco tempo di incarico (nel 2019) per non aver ricevuto il sostegno parlamentare necessario nell'approvazione della legge di bilancio.

La proposta di un reddito minimo a livello nazionale appare nuovamente nell'Accordo di Governo tra PSOE e *Podemos* (2020-2023), primo governo di coalizione del paese dal ritorno della democrazia, nato dalla ripetizione delle elezioni convocate nel 2019, a seguito del mancato consenso tra le forze politiche per eleggere un nuovo premier. L'accordo programmatico, firmato dai leader delle due formazioni progressiste (Pedro Sanchez e Pablo Iglesias), prevedeva di porre fine all'eccezionalità della Spagna in Europa rispetto all'esistenza di una molteplicità di redditi minimi a livello regionale, per favorire il contrasto alla povertà attraverso l'introduzione di un reddito minimo specifico, a livello nazionale, quando la legislatura fosse più avanzata (Babiker, Briales 2022).

Pochi mesi dopo l'esordio del primo Governo di coalizione, la crisi pandemica accelera la messa in atto della prestazione menzionata in quello stesso accordo. Nello specifico, la misura è stata progettata congiuntamente dal Ministero di Diritti Sociali (*Ministerio de Derechos Sociales)* e Agenda 2030, guidato da Pablo Iglesias, vicepresidente del Governo e in quel momento leader di *Podemos*, e dal Ministero d'Inclusione, Previdenza Sociale e Migrazioni (*Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones*), guidato da Josè Luis Escrivà, affiliato al PSOE.

Nella sua fase di progettazione, l'IMV è stato oggetto di un ampio confronto all'interno del Governo. Vi erano forti dubbi sulla natura stessa dell'intervento, cioè se fosse più efficace adottare una misura di carattere emergenziale oppure elaborare una politica strutturale più ambiziosa (Babiker, Briales 2022). Prevalse la seconda opzione, soprattutto per l'allarme sociale che stava crescendo rispetto a uno dei livelli di povertà più elevati dell'Unione Europea, che collocava la Spagna tra i paesi maggiormente esposti a una crisi sociale prolungata e difficile (EAPN 2022): già nel 2019, l'anno precedente alla pandemia, il tasso di povertà relativa (60% della media dei redditi) nel paese iberico era del 20,8% mentre nell'Unione Europea raggiungeva il 16,5%. La scelta del governo era dettata dalla necessità di ridurre la povertà severa così come di distribuire la ricchezza, cercando di garantire a tutti gli spagnoli un certo livello di reddito indipendentemente dal luogo di residenza.

L'IMV è il risultato di un lungo processo di dibattito e di pressioni da parte della società civile, concretizzatosi con la sua approvazione nel 2020. In tale processo, spicca il ruolo del terzo settore, ma anche dei sindacati, che nelle sessioni di negoziazione e dialogo sociale intavolate dall'Esecutivo hanno spianato la strada per la sua approvazione come misura strutturale di lotta contro la povertà durante la pandemia.

3. *Posizioni politiche rispetto all'IMV emerse nel dibattito parlamentare per la sua approvazione*

In questa sezione verranno esaminate le posizioni politiche che emergono dagli interventi dei gruppi parlamentari al *Congreso de los Diputados* (Parlamento nazionale spagnolo), durante la sessione di convalida del Regio Decreto-legge 20/2020 del 29 maggio 2020, con cui viene ufficialmente istituito l'IMV a livello nazionale. Nell'analisi ci focalizziamo su discorsi che riflettono le diverse concezioni della povertà e giustificano, dunque, l'approvazione dell'IMV in un momento di emergenza sanitaria legata alla pandemia.

Dall'analisi degli interventi parlamentari nelle circostanze indicate emerge una certa confusione nel momento in cui viene identificato l'IMV con il reddito di base universale, proposta presentata da *Podemos* alle elezioni europee del 2014. Questa proposta è stata inserita sulla spinta delle rivendicazioni del movimento degli *Indignados* (Indignati) che animarono il movimento di protesta del 15-M nel 2011. Tuttavia, la medesima iniziativa è stata successivamente ritirata dal programma elettorale della formazione guidata da Pablo Iglesias, dato che il partito preferì sostituirla con una riforma dei redditi minimi d'inserimento già presenti in Spagna (Raventós 2015). Nella presentazione della misura, lo stesso Iglesias allude a una relazione esistente tra le due misure generando certa confusione nell'opinione pubblica: «È un momento molto speciale per me, sei anni fa quando è nata la mia formazione politica, l*'ingreso minímo vital* era una delle nostre proposte più importanti e ci è stato detto di tutto» (Cortes Generales[1] 2020, p. 66).

La condizionalità della misura è stata la principale questione su cui si sono concentrate le critiche dei partiti politici di sinistra in Parlamento, che sostenevano il Governo di coalizione. È stato il caso di formazioni come *CUP (Candidatura d'Unitat Popolare*- Candidatura d'Unità Popolare*)*, *Bildu* (*Euskal Herria Bildu*), *Esquerra Republicana de Catalunya* (Sinistra Repubblicana della Catalogna) *e Más Madrid*. Si trattava di formazioni territoriali e indipendentiste (eccetto *Más Madrid,* formazione regionalista di sinistra) radicate nelle regioni più ricche*,* che hanno sottolineato i limiti dell'IMV in quanto prestazione condizionata.

Tra queste formazioni politiche la CUP ha segnalato la possibile stigmatizzazione dei beneficiari: secondo la formazione indipendentista catalana di sinistra, l'IMV avrebbe potuto generare esclusione tra i potenziali destinatari a causa della burocrazia associata alla misura. Al contrario, il reddito di base universale era considerato una prestazione «necessaria per mol-

1 *Cortes Generales, 2020, Diario de Sesiones del Congreso, n.27.*

tissimi motivi, ma soprattutto per il carattere di universalità» (*Ivi*, p. 72). Non trattandosi di una misura universale, l'IMV escludeva dalla copertura gruppi particolarmente vulnerabili, come gli immigrati irregolari. Questo elemento viene segnalato anche dalla formazione indipendentista basca di sinistra *Bildu*, che considerava l'Articolo 7 del Regio Decreto-legge relativo ai requisiti dei beneficiari come «una trappola della povertà» (*Ivi*, p. 73). Con questa espressione si fa riferimento al timore dei beneficiari di perdere l'aiuto assistenziale se migliorano la loro situazione economica tramite la ricerca di lavoro, impedendo loro di uscire dalla povertà. Sulla stessa linea si mantiene il discorso di un altro partito progressista come *Esquerra Republicana de Catalunya*, che riteneva che «il requisito principale per richiedere questo aiuto non dovrebbe essere *avere o non avere una carta d'identità* […], ma dovrebbe essere *avere o non avere fame*, e questo non accade» (*Ivi*, p. 79).

La trappola della povertà viene evidenziata anche all'estremo opposto dello spettro parlamentare, dal partito di estrema destra *VOX*. Secondo questa formazione il Governo spagnolo aveva ridotto «molti cittadini alla disoccupazione e alla dipendenza dalle file per il cibo, e ora sembra anche alla dipendenza da un sussidio perpetuo» (*Ivi*, p. 81). Pur astenendosi nell'approvazione dell'IMV, i dirigenti di VOX ritenevano che tale misura dovesse essere destinata in modo urgente ed esclusivo ai cittadini spagnoli, considerando «privo di senso che [l'IMV] consenta di beneficiare […] alle persone che hanno la residenza legale in Spagna da solo un anno prima della domanda sapendo quanto sia facile soddisfare questo requisito» (*Ivi*, p. 82).

Un'altra delle critiche che VOX rivolgeva al Ministero d'Inclusione, Previdenza Sociale e Migrazioni (*Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones)* era proprio la necessità di attivazione dei beneficiari. L'idea di attivazione come disciplina dei possibili destinatari dell'IMV si trovava anche nel discorso del principale partito di destra ed unionista dell'opposizione, il *Partido Popular*: «il miglior scudo sociale è l'occupazione e un reddito dimostra la sua efficacia quando cessa di essere necessario», difendendo altresì «l'occupazione come politica sociale, perchè [preferiamo] una società solidale di persone libere, non una società egoista di persone dipendenti» (*Ivi*, p. 83).

La proposta dell'attivazione come condizione per ricevere protezione sociale era contrastata dall'intervento del ministro dell'Inclusione, Previdenza Sociale e Migrazioni, Jose Luis Escrivà, il quale difende così la posizione del PSOE, partito di Governo in quel momento: «non possiamo collegare tutta la protezione sociale all'occupazione. Le carriere lavorative sono ora molto volatili. La realtà del lavoro precario colpisce molti

lavoratori» (I*vi,* p. 68). Nel suo intervento insiste che il provvedimento preveda l'inclusione sociale dei beneficiari come principale obiettivo. Tale inclusione poteva essere raggiunta percorrendo diversi itinerari: «per alcuni l'inclusione comporterà nuove opportunità educative, per altri offrirà soluzioni a una determinata condizione sanitaria, ma per la maggior parte l'inclusione comporta l'ingresso nel mercato del lavoro» (*Ivi,* p. 68).

L'IMV evidenzia, quindi, tre concezioni della povertà nel dibattito parlamentare in Spagna. La posizione che associa la povertà a una responsabilità individuale e prevede azioni disciplinari per coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità sociale è sostenuta dalle forze di destra (VOX e PP); la prospettiva secondo la quale le politiche di lotta alla povertà debbano contribuire a emancipare le persone in situazioni economiche svantaggiate attraverso prestazioni universali, adottata da quasi tutte le formazioni progressiste; infine, una terza posizione, rappresentata dal principale partito di sinistra nel Governo, che ha configurato il carattere dell'IMV, conciliando la visione assistenzialista del povero con la necessità di attivarlo e disciplinarlo, per evitare di sprecare le risorse dello Stato e di creare una dipendenza prolungata e sterile del cittadino dai finanziamenti pubblici.

Il progetto dell'IMV è dunque il risultato del clima di emergenza sociale provocato dalla pandemia che ha portato all'accordo tra le diverse formazioni politiche in Parlamento, nonostante le loro diverse concezioni sulla povertà.

Riferimenti bibliografici

Aguilar-Hendrickson M., Arriba A., 2020, *Out of the wilderness? The coming back the debate on minimum income in Spain and Great Recession*, in «Social Policy and Administration», n. 54, pp. 556-573.

Ayala L., Bárcena-Martín, E., 2018, *A social welfare approach for measuring welfare protection*, in «The Journal of Economic Inequality», n. 16, pp. 41-59.

Babiker S., Briales A., 2022, *Entre el ingreso mínimo y la renta básica: disputas sobre el gobierno de la pobreza en España durante la Gran Interrupción*, in «Política y Sociedad», n. 2, pp. 1-14.

EAPN, 2022, *Poverty Watch Spain 2022*, Madrid, European Anti Poverty Network.

Hernández A., Picos F., Riscado S., 2022, *Moving towards fairer regional minimum schemes in Spain*, in «Journal of European Social Policy», n. 32, pp. 452-466.

León M., Alvariño M., Soler-Buades L., 2022, *A political culture unaccustomed to dialogue: the political constraints of the social contract*, Barcelona, Observatorio Social La Caixa.

Moreno L., 2001, *La vía media española del modelo de bienestar mediterraneo*, in «Papers: revista de sociologia», n. 63, pp. 67-82.

Navarro V., 2009, *El subdesarrollo social de España. Causas y Consecuencias*, Madrid, Diario Público.

Peris-Cancio L.F., 2021, *Los esquemas de rentas mínimas en Europa y el Ingreso Mínimo Vital (IMV)*, in «Revista Española de Sociología», n. 30, pp. 1-10.

Raventós D., 2015, *Algo de filosofía política y de economía sobre la RB y otras propuestas menores*, in «Viento Sur», n. 140, pp. 58-66.

WUNDERKAMMER

Roberto Ciccarelli

GOVERNARE I LAVORATORI POVERI IN FRANCIA E IN ITALIA
Una prospettiva comparata sul Workfare

Abstract:
The article analyzes, from a comparative perspective, two different models, in terms of history and level of institutionalization of social activation and work placement policies: the Italian and French cases. Together, these cases are part of a contradictory set of policies that can be defined according to individual national histories but that are related to a plural and evolving political rationality of a neo-liberal nature that has characterized the Euro-American hemisphere since the 1970s. The comparative perspective between two very close yet different countries allows us to understand, from both a historical and socio-political perspective, the formation of a theoretically homogeneous – though administratively and constitutionally differentiated – system that responds to both economic and productive needs of labor market governance and social inclusion. Consistent with a broad analytical literature, this system will be defined in terms of Workfare. Workfare is understood as the antonym of Welfare, i.e. its 'dark side', and will be defined as a conservative welfare state.

Keywords:
Workfare; *Reddito di Cittadinanza*; *Revenu de Solidarité active;* Neoliberalism; Italy; France.

1. *Introduzione*

L'articolo analizza in una prospettiva comparata due modelli diversi, per storia e livello di istituzionalizzazione, delle politiche di attivazione sociale e di inserimento al lavoro: quello italiano e quello francese. Tali politiche fanno parte di un insieme contraddittorio e sono definibili in base alle singole storie nazionali, ma afferenti ad una razionalità politica plurale e in divenire di natura "neoliberale", che ha investito sin dagli anni Settanta

del XX secolo l'emisfero euro-americano. La prospettiva comparata tra due paesi molto vicini, eppure molto diversi, permette di comprendere, dal punto di vista sia storico che socio-politico, la formazione di un sistema teoricamente omogeneo, sebbene amministrativamente e costituzionalmente differenziato, che risponde sia a necessità economiche e produttive di governo del mercato del lavoro che dell'inclusione sociale. L'analisi comparativa permette di comprendere il senso storico della modernizzazione reazionaria in corso anche nei sistemi sociali e di definire una genealogia del presente a partire dai dispositivi giuridico-politici-economici che intendono governare i poveri e non liberare la società dalle povertà.

In maniera coerente con un'ampia letteratura analitica, tale sistema sarà definito in questo articolo nei termini di *Workfare*. Il *Workfare* è inteso come l'antonimo di *Welfare*, cioè il suo «lato oscuro», e sarà definito come uno «Stato sociale conservatore» (Ciccarelli 2023). Oggetto della comparazione analitica saranno i paradigmi della cosiddetta "politica dell'attivazione", e in particolare le "politiche attive del lavoro" che vincolano, tra l'altro, l'erogazione di sussidi pubblici come i "redditi minimi" agli obblighi di formazione e di lavoro spesso volontario (Cacciapaglia 2023).

In questa prospettiva sarà analizzata la duplice riforma del *Revenu de Solidarité active* (Rsa) e l'approvazione della *Loi Plein Emploi* nel 2023 che hanno rafforzato la "svolta workfarista" dello Stato sociale transalpino. Tale svolta è avvenuta anche attraverso l'adozione di un controllo algoritmico dell'erogazione di sussidi contro le cosiddette «frodi sociali». Questi interventi sono stati ispirati a concetti come "occupabilità", "pieno impiego", "attivazione", "condizionalità", "controllo".

Questo sistema sarà messo a confronto con l'analogo italiano, istituito per la prima volta dal cosiddetto "reddito di cittadinanza" nel 2019. A partire dal 2024 il sussidio è stato ridimensionato, diviso e rinominato come "assegno di Inclusione" e "supporto per la formazione e il lavoro" dal governo Meloni.

2. *Elementi generali di una storia comparata*

Dal punto di vista delle istituzioni che si occupano del ritorno all'impiego dei disoccupati o dei poveri che lavorano, la storia tra la Francia e l'Italia è notevolmente diversa. La Francia ha una solida tradizione secolare e ha conosciuto già a partire dalla fine degli anni Sessanta una trasformazione neoliberale dello Stato sociale e, in particolare, delle tecniche di accompagnamento al lavoro che qui ci interessano. Tale trasformazione è stata accelerata negli anni Novanta del XX secolo e ha conosciuto un'im-

plementazione considerevole negli anni della presidenza Macron (dal 2017 a oggi). È opportuno ripercorrerla, sia pure in maniera sintetica, sia per capire il grado di integrazione che il sistema francese ha raggiunto nel sistema globale del *Workfare* presente in altri paesi europei, a cominciare dalla Gran Bretagna e dalla Germania, sia per capire le macroscopiche differenze con il sistema italiano.

A differenza di questi tre paesi, l'Italia non ha mai potuto contare su un sistema di accompagnamento al lavoro coordinato con l'erogazione di un sussidio di disoccupazione e di un reddito minimo, gestito da un ente responsabile della centralizzazione e del coordinamento delle politiche attive del lavoro. Tale ente si chiamava Agenzia nazionale delle politiche attive del lavoro (Anpal). È stata abolita all'inizio del 2024 dopo una breve e contraddittoria esistenza, penalizzata sin dall'inizio della sua fondazione dall'esito del referendum costituzionale del 2016. Il rigetto del referendum da parte dei cittadini ha comportato il respingimento anche della proposta di fare gestire le politiche occupazionali – che oggi sono "materia concorrente" con le regioni – esclusivamente dallo Stato. Ciò ha negato all'Anpal la possibilità di strutturarsi veramente. Senza tale presupposto, tutti i tentativi successivi di razionalizzare un sistema di *Workfare* esistente, ma storicamente frammentato e disfunzionale, saranno destinati al fallimento. O al peggioramento.

Se, e quando, sarà applicata la legge sulla cosiddetta "autonomia differenziata", avverrà una devoluzione di gran parte delle competenze dello Stato anche in materia di politiche occupazionali verso le regioni che ne faranno richiesta. In tal caso, i limiti di un sistema attualmente balcanizzato sarebbero decuplicati, creando una disparità irreversibile tra regioni (come la Lombardia e il Veneto) che applicheranno, a discrezione delle maggioranze politiche al governo, una politica di accompagnamento al lavoro e di sussidi integrativi a quelli statali concordata con i potentati locali. Altre regioni, pur facendo ricorso alla stessa legge sull'autonomia differenziata, saranno penalizzate nella competizione con quelle più ricche di risorse, infrastrutture e di relazioni (Viesti 2023). È una conferma del fatto che le politiche neoliberali hanno bisogno di uno "Stato forte" per essere sviluppate secondo la loro razionalità prestabilita. In Francia, per tradizione statale, ciò è avvenuto da tempo. In Italia no. E si procede in senso opposto all'interno di un grave *vulnus* costituzionale creato da una malintesa, e praticata ancora peggio, riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione sul cosiddetto "federalismo".

Oltre all'avventurismo degli ultimi tentativi "riformatori" delle politiche occupazionali, va segnalata una costante storica italiana: il ricorso a un uso surrogatorio delle pensioni anticipate, della cassa integrazione e del risparmio

privato che ha implementato il familismo e ha impedito la crescita di un moderno sistema di *welfare* (Saraceno et al. 2022). Questo assetto storico ha in seguito impedito una torsione *workfarista* organica e definita in termini strutturali. Ciò non significa che non esista a livello frammentario, locale e discontinuo all'interno di una mentalità neoliberale che caratterizza gli attori istituzionali, culturali, sociali e politici in Italia. Ma il risultato di una transizione non orientata a livello centrale e in maniera continuativa ha impedito fino ad oggi la realizzazione di un sistema paragonabile a quelli presenti in altri paesi europei, a cominciare dalla Francia, oggetto della nostra comparazione. Si può dire che il tentativo di correggere questa situazione per rispondere alle esigenze dettate dalle politiche neoliberali è solo molto parzialmente riuscito.

È difficile saltare le tappe storiche in un percorso che ha bisogno di investimenti pluridecennali, una strutturazione istituzionale che collega più livelli amministrativi con un centro decisionale, assetti costituzionali certi e realmente funzionanti. Condizioni che in Italia ancora non esistono, un problema che segna la crisi politica e istituzionale di questo paese da lungo tempo. Questa situazione è ancora più grave perché, a livello nazionale ed europeo, sono state stanziate ingenti risorse per finanziare lo sviluppo delle politiche attive del lavoro che sono oggetto di interesse per questo articolo. Tali politiche non possono realisticamente consolidarsi sia per mancanza di una finalizzazione di processi storici problematici, sia perché mancano i requisiti minimi costituzionali che diano coerenza a una politica che oggi risulta essere contesa tra lo Stato e le regioni. Salvo grandi rivolgimenti, i problemi qui accennati non impediranno a un'élite neoliberale al governo in Italia di proseguire lungo il sentiero già tracciato, indipendentemente dai partiti al governo.

3. *Evoluzione della politica per il ritorno al lavoro di poveri e disoccupati in Francia*

Il metodo della comparazione permette di comprendere cosa potrebbero fare le élite neoliberali italiane qualora trovassero un accordo, anche costituzionale, per riformare le politiche *workfariste* esistenti. La comparazione, inoltre, è utile per capire cosa è stato fatto in Italia, e soprattutto come, alla luce di un'analisi più generale della razionalità di governo usata tanto in Francia quanto in Italia, sono state affrontate contraddizioni tipiche di una logica politica comune ai due paesi.

La pietra di paragone utile a questo esercizio di comparazione la prendiamo dall'itinerario storico delle riforme francesi dopo il 1967, anno a partire

dal quale sono state introdotte le cosiddette "politiche di attivazione" e le pratiche gestionali aziendalistiche all'interno dei servizi pubblici per l'impiego (Pillon 2018). Da quel momento è iniziato un costante adeguamento delle istituzioni, dei metodi, degli obiettivi e del personale all'agenda del *Workfare*. L'organizzazione dell'agenzia pubblica per l'impiego, l'ANPE (*Agence nationale pour l'emploi*) è diventata prima *Pôle emploi* (2008) e poi *France Travail* (2024). Questo itinerario illustra perfettamente ciò che l'italiana Anpal avrebbe dovuto diventare e rappresenta un obiettivo verso il quale potrebbero tendere i prossimi governi, anche sotto l'impulso delle istituzioni europee che condividono principi, finalità e cultura con il sistema del *Workfare*.

Sebbene la fine del paradigma keynesiano sia solitamente datata alla fine degli anni Settanta, l'ANPE è stato considerato uno strumento pionieristico nella lotta alla cosiddetta "disoccupazione frizionale". Il fenomeno è stato considerato in quel momento una conseguenza della scarsa circolazione dei lavoratori su scala nazionale e tra i singoli settori della produzione. La politica per l'occupazione avrebbe dovuto compensare le "imperfezioni naturali" del mercato del lavoro: mancanza di trasparenza e mancanza di fluidità, per esempio. Ciò rese necessaria la creazione di una rete di servizi di collocamento in grado di ottenere informazioni complete e rapide sulle persone in cerca di lavoro e sui posti offerti dalle aziende a tutti i livelli della gerarchia professionale. I servizi, tramite l'informatizzazione, che già allora era considerata uno strumento necessario, avrebbero dovuto essere collegati tra loro, in modo tale che ciascuno costituisse "borse del lavoro" regionali e nazionali.

L'Anpe affrontò due problemi: la diminuzione costante di fondi da parte dello Stato e la continua responsabilizzazione dei propri funzionari – cioè la loro colpevolizzazione – rispetto ai "risultati non raggiunti" dall'intera agenzia per quanto riguardava il reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro in tempi ragionevoli. Su un ente concepito programmaticamente a "supporto del mercato" venivano allora scaricate le responsabilità del "mercato" che non poteva (né intendeva) assorbire le quote predefinite di disoccupati dall'Agenzia – e quindi dal governo di turno. Questo problema era nato perché, nel frattempo, l'intera attività dell'Agenzia era stata ripensata in base ai criteri del rendimento, della performatività, del bilancio dei "singoli funzionari". Erano loro, e non le imprese, ad essere i responsabili della "mancata produttività" dell'Agenzia.

Appena nato, il *Pôle Emploi* (2008-2023) ha dovuto affrontare un'altra crisi delle condizioni di lavoro tra il 2009 e il 2011, che ha spinto ad abbandonare l'idea di misurare il rendimento dei dirigenti. I dati relativi al numero di collocamenti erano troppo manipolabili per garantire una base

equa per la valutazione delle prestazioni dell'agenzia e dei suoi membri. Ma per cambiare la logica di governo, e passare da quella basata sui mezzi a un'altra basata sul risultato, non bastava far incontrare domanda e offerta di lavoro, cioè l'obiettivo principale di questo tipo di enti. Non c'era alcuna garanzia che la persona in cerca di lavoro, una volta ricevuta l'offerta, contattasse il datore di lavoro, né che il datore di lavoro registrasse l'informazione o dichiarasse l'assunzione. Allora si pensò di convincere il datore di lavoro a partecipare alla misurazione dell'efficacia dell'azione complessiva. L'organizzazione collettiva del lavoro dell'operatore pubblico fu dunque finalizzata a favorire la conoscenza tra datori di lavoro e consulenti, attraverso la nascita del "metodo di reclutamento per simulazione".

Il contenuto principale di questo riorientamento generale risiedeva nella scomparsa del monitoraggio mensile personalizzato e la creazione di indicatori di collocamento, come la scrematura e la selezione dei beneficiari ritenuti più "occupabili". Non è bastato. I risultati non furono all'altezza. Ciò ha portato a una nuova riforma, quella che ha dato vita a *France Travail*.

4. *Il controllo*

La caccia al povero e al disoccupato, o a coloro che sono stati stigmatizzati come "scrocconi" dei sussidi per le case popolari o altri sussidi familiari, ha portato alla sperimentazione sempre più ampia di strumenti di controllo algoritmico e di *Big data*.

Questo è accaduto in tutto il mondo, a cominciare dagli Stati Uniti. In Francia l'introduzione di queste tecnologie nelle politiche sociali ha portato al contemporaneo restringimento dei criteri per accedere agli assegni familiari, ai sussidi per l'alloggio, agli assegni per adulti disabili erogati dalle *Caisses d'allocations familiales* (CAF) nel momento in cui il lavoro si impoverisce, una crisi economica latente non permette una crescita, i salari sono sempre più bassi. In questa cornice è stato sviluppato il ricorso al *data mining*, alla profilazione e all'interconnessione tra i *database* di diverse amministrazioni, che hanno intensificato e perfezionato i controlli generando un'*escalation* della violenza sociale ai danni di famiglie "colpevoli" di irregolarità ricorrenti – ma in ogni caso non paragonabili a "frodi" o persino a reati penali – in tutte le politiche sociali di dimensioni colossali[1]. A chi riceve un sussidio in qualsiasi forma non resta che sperare

1 Geiger G., Pénicaud S., Romain M., Sénécat A., *Profilage et discriminations: enquête sur les dérives de l'algorithme des caisses d'allocations familiales*, in «Le Monde»,

di non partecipare a una misteriosa lotteria che può rovinargli la vita. Nel corso degli ultimi anni si sono infatti moltiplicate le denunce di decisioni ingiuste e immotivate ai danni di nuclei familiari che rispettavano i criteri scelti dalle autorità.

L'attenzione analitica va spostata dai problemi tecnici dei dispositivi adottati all'intenzione di estendere a livello di massa la sensazione di imprevedibilità della sanzione. Questo, in fondo, è il progetto: risparmiare risorse pubbliche crescenti anche ai danni di chi ne ha più bisogno e che rispetta le prescrizioni. La paura di incorrere in un errore, in un'incomprensione o in una irregolarità è strutturale in tutte le politiche sociali ed è provocata dai criteri fiscali variabili, dalla loro estrema tecnicità e dalla tempistica relativamente breve seguita da tutti i sussidi che sono decrescenti e vincolati al comportamento dei singoli, oltre che alle congiunture economiche e governative. Inoltre, il ricorso sistematico alla tecnologia permette di allontanare la responsabilità delle punizioni, e delle ingiustizie, dai singoli funzionari statali. Una punizione che non ha responsabili e tuttavia è stata giustificata dal sistema. Questa si chiama, propriamente, violenza. Ed è organizzata dallo Stato, che però ha eliminato la possibilità di risalire ai responsabili. Si parla tutt'al più di malfunzionamenti di una macchina altrimenti perfetta. Va anche precisato che questi problemi non nascono dall'algoritmo, ma dal sistema delle prestazioni sociali gestito con la logica del *Workfare* che aumenta le contraddizioni e genera più errori, facendo implodere il calcolo dei costi e dei benefici ai danni dei più poveri.

A tale proposito, sul piano comparativo, possiamo fare un esempio di controllo in Italia. Ha riguardato la polemica tra le forze politiche e sociali contro le "truffe" operate da chi ha preso il "reddito di cittadinanza" senza rientrare nei criteri fiscali restrittivi pensati per escludere un'ampia fascia di popolazione rientrante nella soglia della "povertà assoluta". La gestione dei controlli informatici sulla veridicità delle dichiarazioni fiscali è stata laboriosa e contraddittoria. Il problema era come realizzare il controllo "a monte*"* – cioè al momento della presentazione della domanda – e non "a valle" – cioè una volta erogato il sussidio. Per farlo a monte sarebbe stata necessaria subito – al momento del varo del «reddito di cittadinanza» – l'unificazione dei *data base* dispersi tra diverse amministrazioni e forze dell'ordine. Ciò non è avvenuto immediatamente.

4 dicembre 2022; La Quadrature du Net, *Notation des allocataires: l'indécence des pratiques de la Caf désormais indéniable*, 27 novembre 2023, disponibile al link: https://www.laquadrature.net/2023/11/27/notation-des-allocataires-lindecence-des-pratiques-de-la-caf-desormais-indeniable/

Alla fine, però, l'inversione dei controlli è stata realizzata. In tale modo l'Inps – ente erogatore del sussidio – avrebbe potuto "targettizzare" meglio i beneficiari ed escludere automaticamente coloro che non avevano titolo. Un aspetto "tecnico" è diventato la ragione materiale della polemica che ha portato, con la nascita del governo di estrema destra Meloni nel 2022, alla drastica riduzione del sussidio. Le motivazioni di questa decisione sono state ideologiche. Per quanto riguarda il decisivo aspetto economico – i controlli sono fatti per risparmiare sulle risorse stanziate – il nuovo governo ha usato il cambiamento informatico realizzato sotto i precedenti esecutivi per dimostrare l'efficienza dei nuovi sussidi che hanno escluso, si calcola, almeno mezzo milione di persone che in precedenza beneficiavano del «reddito di cittadinanza». Il controllo in questione non è (ancora) attraversato dalle tecniche di profilazione digitale sperimentate in Francia, ma tende verso lo stesso modello. Il problema è lo stesso: si tratta di verificare in tempo reale quale sia il reale stato patrimoniale di chi si dice disoccupato. Esigenza particolarmente sentita in un paese con un'evasione fiscale stellare. Sui poveri, tra i quali è diffuso anche il lavoro nero, è scaricata anche l'accusa di essere evasori fiscali, come se fossero loro – e non classi ben più influenti e ricche – ad essere i responsabili di più di cento miliardi di euro annui di mancate entrate dell'erario pubblico. Anche in questo caso l'uso delle tecnologie del controllo digitale serve ad amplificare la stigmatizzazione operata dall'intero apparato del *Workfare.*

Questo sistema è stato il principale attore di una norma abnorme e incostituzionale contenuta nel «reddito di cittadinanza»: l'esclusione degli stranieri residenti in Italia da meno di dieci anni, compresi quelli che hanno ricevuto lo *status* di "rifugiato", i più poveri tra i poveri. Nel febbraio 2023 la Commissione Europea ha avviato una procedura di infrazione contro l'Italia in cui ha contestato il legame tra il beneficio di un sussidio e la residenza. Chi ha bisogno non può aspettare anni per un sussidio. Di conseguenza, nel 2024, il governo Meloni ha dimezzato da dieci a cinque anni il periodo di esclusione dei cittadini extracomunitari dall' "assegno di inclusione". È ancora un tempo sproporzionato rispetto ad analoghe misure previste a livello europeo ed è disallineato rispetto a quelle in vigore in altre misure assistenziali come l'"assegno unico universale per le famiglie", che prevede una soglia non superiore a due anni. Così si penalizzano le famiglie straniere, che sono quattro volte più povere di quelle italiane: su cento nuclei nazionali in povertà quelli poveri sono meno di sei; su cento nuclei stranieri quelli poveri sono circa ventisei (Asgi, Centro Studi Medi 2023).

5. *Conclusione*

Il risultato della comparazione tra la Francia e l'Italia per quanto riguarda il grado, il senso e l'orientamento dell'applicazione del *Workfare* è il seguente: queste forme di governo dell'*occupabilità* della forza lavoro, pur diverse per scala, storia e risultati, si scontrano con enormi difficoltà di attuazione, che riflettono una realtà politico-istituzionale cangiante e subalterna agli orientamenti delle congiunture economiche; le difficoltà del mercato del lavoro che non incrocia la domanda con l'offerta di lavoratori; la progressiva e apparentemente inarrestabile crisi della protezione sociale (Busso, Graziano 2022). Va anche segnalata una tendenza riscontrata, in maniera diversa, in entrambi i paesi, ovvero il tentativo di adattare le tecnologie informatiche ai controlli dei poveri. Si tratta dell'istituzionalizzazione del *governo dei numeri* (Supiot 2015) basato sulla «pressione per il raggiungimento dei risultati» nell'ambito della politica per l'occupazione e nella gestione dei servizi pubblici.

La precarietà di massa, la disoccupazione di lunga durata, la povertà strutturale mettono in discussione le basi stesse della protezione sociale, senza che le politiche di attivazione e le loro istituzioni forniscono una risposta soddisfacente a questi problemi. Inoltre, non offrono alcuno sbocco plausibile e duraturo ai potenziali lavoratori definiti "occupabili".

L'esistenza di queste politiche non va tuttavia liquidata come ideologica o puramente disfunzionale. Al contrario, rispecchiano una funzione razionalizzatrice che esercitano al di là degli obiettivi che si propongono e delle retoriche sull'efficacia che le accompagnano. Il loro scopo è politico e non è misurabile con una logica basata esclusivamente sul rapporto tra costi e benefici. La politica neoliberale messa all'opera dalle politiche attive del lavoro rientra pienamente nel *Workfare,* che consiste nel rafforzare la selettività delle prestazioni sociali e nel creare un coordinamento più stretto con il mercato del lavoro e la sua razionalità, essenziale allo sviluppo di uno Stato sociale conservatore gestito come un'azienda.

Alla luce di questa analisi storica comparata è possibile prospettare, per il momento in linea solo teorica, un'inversione della produzione dell'odio sociale condotta da una riorganizzazione dello Stato sociale nei termini di un *Workfare*. Tale odio è il frutto della gerarchia che riproduce la divisione di classe e dove i "poveri", i precari e i disoccupati destinatari degli "aiuti sociali" sono considerati diversi dai "lavoratori" titolari di un contratto di lavoro "fisso", dunque "regolari" nella cittadella del lavoro salariato. L'uguaglianza politica di queste condizioni va affermata in contrasto con la tendenza a considerarli *status* opposti (Vivès et al. 2023).

E non solo perché chi è oggi un "lavoratore" domani potrebbe trovarsi nella condizione del "povero" in una società dove questi confini tradizionali tendono a evaporare sempre di più. La scelta di un'uguaglianza politica, prerogativa di una libertà sociale universale, è necessaria per contrastare il *Workfare* che scinde i diritti così come divide e cristallizza i ruoli, le appartenenze, le condizioni.

Riferimenti bibliografici

Asgi, Centro studi Medi, 2023, *Quando discriminano le istituzioni Uguaglianza, diritti sociali, immigrazione*, Rapporto finale del Progetto L.A.W., in «www.asgi.it/progetto-law».

Busso S., Graziano E.,2022, *Guardare oltre le policy. Un contributo al dibattito sulla povertà,* in Soss J.-Fording R.-Schram S.F., *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale*, Milano-Udine, Mimesis (ed. or. 2011).

Cacciapaglia M., 2023, *Con il reddito di cittadinanza. Un'etnografia critica,* Milano, Meltemi.

Ciccarelli R., 2023, *L'odio dei poveri*, Milano, Ponte alle grazie.

Pillon J.-M., 2018, *Itinéraire gestionnaire d'un objectif politique. Les évolutions de la mesure du retour à l'emploi des chômeurs*, «Revue Française de Socio-Économie», n. 20, pp. 39-59.

Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E., 2022, *La povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Supiot A., 2015, *La Gouvernance par les nombres*, Parigi, Fayard.

Viesti G., 2023, *Contro la secessione dei ricchi*, Roma-Bari, Laterza.

Vivès C., Sigalo Santos L., Pillon J.-M., Dubois V., Clouet H., 2023, *Chômeurs,vos papiers!*, Parigi, Raisons d'agir.

Sandro Gobetti

VERSO UN REDDITO DI BASE INCONDIZIONATO E UNIVERSALE
Tutto il mondo ne parla

Abstract:
The concept of Universal Basic Income (UBI) has sparked vibrant debate, driven by the need to address economic, social, and environmental challenges of modern society. The transformative technological revolution, global market demands, resource limitations, and traditional social protections' decline have intensified the call for UBI. Recent pilot programs have highlighted how basic income promotes autonomy, self-worth, and the freedom to choose one's life path, fostering community engagement and alternative lifestyles. Globally, UBI has gained support across the political spectrum, with advocates ranging from Silicon Valley leaders to social activists. Philosophers like Philippe Van Parijs argue that UBI empowers individuals with "real freedom" to pursue personal aspirations. Meanwhile, the dominance of tech giants underscores the shift from industrial to digital economies, generating wealth from intangible resources. As discussions evolve, UBI emerges as a potential pillar for future societies, promising to reduce economic pressure, enhance cooperation, and support diverse social and environmental goals.

Keywords:
Basic Income; Digital Economy; Social Justice; Economic transformation; Self-determination.

1. *Introduzione*

Una delle sfide più complesse – ma anche più interessanti – che la contemporaneità sembra averci affidato riguarda la visione di nuovi equilibri tra i grandi temi dell'economia, del lavoro, della giustizia sociale, dell'ambiente, della natura, della libertà e dei diritti umani universali. Viviamo in un mondo nuovo riplasmato da numerose forze: la dirompente rivoluzione

tecnologica, la globalizzazione dei mercati, con la crescita impetuosa della domanda mondiale di beni ed i limiti imposti dall'esaurimento delle risorse naturali; la crisi delle tradizionali istituzioni di protezione sociale e le interazioni, a volte esplosive, di queste differenti forze.

Differenti cicli di crisi si manifestano e coesistono, oggi, in un'unica fase storica. Mentre questa nuova grande trasformazione è in corso, emerge l'idea di un nuovo diritto universale: il reddito di base. Spesso osteggiata con una antipatica sufficienza, sopportata con la simpatia riservata agli eccentrici, rinchiusa dentro il contesto delle utopie interessanti ma impossibili, questa idea, negli ultimi venti anni, ha lasciato gli ormeggi e si è avventurata per il mondo. Raggiungendo tutti gli angoli del pianeta, attraversando i continenti con un protagonismo di attori sociali e politici trasversale, l'*Universal Basic Income* rappresenta oggi una delle soluzioni più dibattute e promettenti per affrontare le sfide economiche e sociali del XXI secolo.

Per chiarire meglio, la rete mondiale del *Basic Income Earth Network* (BIEN) definisce il reddito di base come: «un reddito concesso incondizionatamente, corrisposto a intervalli regolari; su base individuale; destinato a tutte le persone indistintamente; senza dover dimostrarne la necessità (*no means test*) e senza alcuna contropartita, come, ad esempio, l'obbligo ad accettare un lavoro.» L'espressione "reddito di base" suggerisce dunque che esso viene corrisposto in forza di un diritto e non è collegato esclusivamente ai bisogni primari. In sostanza, si tratta di un reddito destinato a tutti gli esseri umani, un reddito di esistenza, e in quanto diritto fondamentale viene definito incondizionato e universale.

Dai primi anni del Duemila sono centinaia, in tutto il mondo, i progetti e le sperimentazioni che stanno offrendo informazioni e dati sul funzionamento e l'efficacia del reddito di base. Anche se è impossibile in questo articolo riportare tutte le sperimentazioni attualmente in corso o dare conto del ricco dibattito internazionale, cercheremo di fare una veloce panoramica per stimolare la curiosità intorno al tema.

2. *Reddito di base, tutto il mondo ne parla (e lo sperimenta)*

Nel 2009, in Namibia, ha preso vita una prima sperimentazione in uno dei villaggi più poveri del paese: Otjivero. Promossa dalla *Basic Income Grant Coalition*, l'idea era quella di erogare un reddito garantito mensile di 100 dollari namibiani (circa 13 dollari americani) a 930 residenti di età inferiore ai 60 anni per due anni, con il monitoraggio di ricercatori ed esperti provenienti da tutto il mondo per comprendere il funzionamento e gli ef-

fetti della sperimentazione. Solo per citare alcune evidenze: la soglia di povertà nel primo anno passò dal 76%, al 37%, la disoccupazione scese in pochi mesi dal 60% al 45%, con un aumento delle attività economiche e la nascita di piccole imprese. I bambini sottopeso passarono dal 42% al 10%. Aumentò l'uso dei servizi sanitari e l'accesso ai farmaci contro l'HIV. Con una parte del reddito di base, gli abitanti del villaggio realizzarono una cassa comune per compiere migliorie nella comunità.

Una formula simile fu realizzata, dal 2012 al 2014, in India. Il più grande sindacato di donne indiane, il *Self Employment Women Association*, e l'UNICEF hanno sperimentato in 20 villaggi rurali il *Madhya Pradesh Unconditional Cash Transfers Project*. L'interessante pubblicazione che ha accompagnato il progetto evidenzia diversi risultati positivi raggiunti, tra cui: miglioramenti nella cura della persona, nella condizione nutrizionale, il maggiore accesso ai servizi sanitari, l'aumento della scolarizzazione, una migliore qualità delle abitazioni, l'incremento delle attività produttive, una diminuzione drastica del lavoro minorile. Molte famiglie hanno investito parte del denaro in bestiame e attività agricole, con un aumento dei tassi di produttività. Attraverso focus specifici con le donne, è emerso come il reddito di base abbia aumentato l'autonomia decisionale e l'autostima. Tra gli altri risultati si è notata, come per la Namibia, la maggiore partecipazione dei residenti dei villaggi alle decisioni e alla progettualità in comune. In particolare, un gruppo di lavoratori ha messo insieme una quota parte del reddito di base riuscendo a creare una cooperativa ittica, e parte dei profitti sono stati utilizzati per erogare prestiti a interessi zero alle persone del villaggio. I risultati di questo progetto hanno fatto entrare il *basic income* nel dibattito politico indiano e nelle agende di diversi partiti.

Tornando in Africa, in Kenya, dal 2017 l'organizzazione non governativa *Give Directly*, grazie ad un *crowdfunding*, ha avviato un progetto sperimentale della durata di 12 anni in 120 villaggi. Si tratta di un reddito di base incondizionato di circa 50 dollari al mese, che coinvolge, complessivamente, 16 mila persone. Tra i vari effetti, gli studiosi hanno evidenziato che il reddito di base ha portato benefici non solo ai destinatari, ma anche ai vicini, stimando che il PIL locale è aumentato di 2,60 dollari per ogni dollaro erogato.

Spostandoci di continente andiamo a Marica, città del Brasile, dove il reddito di base viene erogato attraverso una moneta locale, il *Mumbuca*, che può essere spesa nei negozi, nei mercati e per i servizi comunali. Avviato nel 2017 con poche centinaia di persone, da luglio 2019 il progetto coinvolge oltre 50 mila residenti (su 150 mila). Si tratta di un reddito individuale e incondizionato di circa 130 *Reais* al mese (circa 31 euro). Il *Mumbuca* è una moneta digitale locale ed è legata al *Real* a un tasso di

cambio 1:1. Ad oggi, 9.400 attività commerciali utilizzano la valuta digitale, accettata molto più di Visa e Mastercard. A prescindere dall'esperienza di Marica, in Brasile è presente un grande dibattito sul tema della protezione sociale, tanto che il programma della *Bolsa Familia* (una sorta di reddito minimo condizionato) è oggi erogato ad oltre 40 milioni di persone.

Le sperimentazioni hanno anche coinvolto alcuni paesi europei. In Finlandia, dal 2017 al 2018, un progetto promosso dal governo ha coinvolto 2000 beneficiari. L'Istituto per la protezione sociale, Kela, ha pubblicato i risultati segnalando l'impatto positivo sul benessere psicologico. Anche l'Irlanda, dal 2023, sta sperimentando un reddito di base incondizionato, questa volta destinato agli artisti: 2000 di loro ricevono 325 euro a settimana (per 3 anni) affinché siano «liberi di creare e fare arte senza essere costretti a fare altri lavori per la propria sopravvivenza». Il governo irlandese sta raccogliendo dati e informazioni per comprendere come estendere e rendere stabile questa misura.

In Germania l'interesse è cresciuto dopo la riforma del welfare e del lavoro *Hartz IV* dei primi anni del Duemila, che ha visto enormi tagli ai sussidi e soprattutto un aumento delle condizionalità per i beneficiari. L'associazione *Mein Grundeinkommen* ha dato vita a un progetto autogestito che prevede la raccolta di fondi attraverso libere donazioni. Appena viene raggiunta la quota di 12mila euro, grazie ad una lotteria tra le persone iscritte al sito ufficiale dell'associazione, viene erogato un reddito di base incondizionato di 1000 euro al mese per un anno. Grazie alla formula del *crowdfunding*, a ottobre 2024 le persone che lo hanno ricevuto sono state 1902 e coloro che hanno sostenuto questa iniziativa, attraverso donazioni, hanno raggiunto la cifra di 191 mila persone. Sul sito dell'associazione si possono leggere le testimonianze dei "vincitori".

Interessante anche l'esperienza del *B-Mincome* di Barcellona. Dal 2017 al 2019, in un quartiere della città, sono state sperimentate diverse formule di reddito garantito su diversi *target* sociali. Oggi, il governo catalano ha istituito un ufficio apposito per studiare un progetto pilota per 5mila persone nella regione.

In Europa diversi paesi si stanno occupando dell'idea e di come implementarla. In Inghilterra alcune città si sono espresse favorevolmente sull'introduzione della misura a livello locale. In Scozia il governo sta studiando un modello che coinvolgerà quattro contee. Anche in Svizzera o in Francia vi sono sia città che regioni che intendono dare vita a sperimentazioni locali.

Tornando in Asia, va menzionata la Corea del Sud, che nel 2019, nella Provincia di Gyeonggi, ha dato vita alla prima "Fiera del reddito di base" (con oltre 20 mila presenze), e avviato il programma *Youth Basic Income.*

Finanziato con il budget provinciale, prevede un reddito di base per tutti i 170.000 giovani ventiquattrenni residenti nella provincia. Dallo studio realizzato dal *Gyeonggi Research Institute*, emerge che l'80,6% degli intervistati è soddisfatto del suo aspetto universale («perché tutti i giovani lo ricevono») e incondizionato («non sono richieste condizioni per riceverlo»). Il 60% ha dichiarato che la vita è migliorata, soprattutto per il raggiungimento di una maggiore autonomia.

Tra i tanti progetti, probabilmente, in questi ultimi tempi sono gli Stati Uniti ad offrire interessanti spunti, grazie alla coalizione dei *Mayor for Guaranteed Income* (Sindaci per il reddito garantito). Nel 2019 la città di Stockton, in California, aveva dato vita ad una prima sperimentazione destinata a persone in difficoltà economica. Sostenuto da alcune fondazioni private come l'*Economic Security Project,* il progetto ha avuto una enorme eco nel paese. Lo studio, realizzato dall'Università del Tennessee e dall'Università della Pennsylvania, ha mostrato, in particolare, che: il 40% del denaro è stato usato per acquistare cibo, l'11% per le utenze, il 9% per le riparazioni di automobili o acquisto di carburante; il 43% ha trovato un lavoro a tempo pieno o part-time. I ricercatori hanno evidenziato l'aumento, dal 28% al 40%, delle persone con un lavoro e il 62% era riuscita a ripagare parte dei debiti contratti. Con la pandemia da Covid-19, il progetto ha avuto un'ulteriore proroga. Grazie a questa esperienza, nel giro di pochi anni sono aumentate le città che hanno realizzato progetti simili, dando così vita alla coalizione *Mayors for a Guaranteed income* e, nel 2024, le città coinvolte sono oltre 100. Queste hanno avviato un aspro confronto con Washington, chiedendo l'introduzione di un reddito garantito in tutto il paese.

Rimanendo nel Nord America, un breve accenno merita l'*Ontario Basic Income Pilot Project,* progetto canadese introdotto nel 2017. Interessante, in questo caso, è anche il processo con cui si è arrivati a definire questa sperimentazione. Oltre 30 mila persone hanno partecipato ad un'ampia consultazione, durata tre mesi, attraverso incontri online, sondaggi o assemblee pubbliche, raccogliendo oltre 500 interventi e suggerimenti indicati dai cittadini. L'obiettivo era di costruire insieme, tra esperti e cittadinanza, lo schema del reddito di base, interrogandosi e approfondendo i criteri da individuare, la somma da erogare, il numero delle persone da coinvolgere, le finalità ecc. Il progetto si è svolto in diverse località (Hamilton, Thunder Bay e Lindsay) e ha coinvolto, per tre anni, oltre 4000 persone con redditi bassi o nulli. I beneficiari, di età compresa tra i 18 e i 64 anni, sono stati selezionati a caso e hanno ricevuto fino a 17.000 dollari all'anno per le persone singole e fino a 24.000 dollari per le coppie. La rete del reddito canadese, tra gli organizzatori del progetto pilota, ha poi realizzato, insieme ad altri esperti, uno studio sui risultati raggiunti.

Chiudiamo questa veloce panoramica citando l'Alaska. Qui, una sorta di reddito universale viene sancito nella Costituzione: il *Permanent Fund Dividend.* Si tratta di uno schema per la redistribuzione della ricchezza generata dall'estrazione del petrolio, in cui una parte dei profitti viene convogliata in un fondo destinato a essere redistribuito ai cittadini. Questo si traduce nell'erogazione di una somma monetaria versata annualmente a tutti i residenti: oggi la cifra è di oltre 2.000 dollari l'anno a persona (bambini compresi).

Le diverse esperienze pilota fin qui descritte hanno prodotto risultati che possono essere definiti trasversali e trasferibili. È evidente, ad esempio, il tema della conquista di autonomia di coloro che hanno partecipato: la consapevolezza della capacità di agire e reagire, la riappropriazione di un "potere" che si sottrae alla coercizione di lavori sottopagati e si restituisce ai progetti di ciascuno, che si sottrae alla struttura patriarcale e viene restituito alle donne e che si sottrae alla disperazione e si restituisce alla cooperazione, ecc. La riappropriazione della libertà di scelta, dell'autostima, del tempo scandito senza la pressione della difficoltà economica, genera un rafforzamento delle persone, ridonando proprio il "potere" di scegliere come usare e agire il proprio tempo di vita. Allo stesso tempo, il tema della cura, nelle sue mille sfaccettature di significato, passa sicuramente attraverso la riappropriazione del tempo dedicato ad essa, alla salute, all'attenzione al cibo, allo stile di vita, alla socialità, all'attivazione politica, all'attenzione alla propria comunità o al territorio in cui si vive. Questo significa, dunque, rimettere in moto una nuova attivazione per sé e non solo. Non a caso, tra i risultati delle diverse sperimentazioni emerge proprio il fatto che le persone con un reddito di base si fanno promotori di nuove attività, lavorative e non. Uno scenario completamente opposto alla noiosa narrazione del "non andranno a lavorare".

3. *Un dibattito ricco*

Le sperimentazioni hanno dato, dunque, nuovo impulso al già ricco dibattito internazionale. Il tema, in molti paesi, è patrimonio dei movimenti sociali o di reti di sostenitori. Le ragioni che ne stanno alla base vanno dalla lotta alla povertà alle condizioni di lavoro precario, dalle questioni di genere all'avvento dell'automazione ecc. Ma la novità di questo dibattito internazionale risiede nella trasversalità politica, culturale e sociale degli attori in campo. Dai sindaci in USA al governo irlandese, dalle formule autogestionarie tedesche alle ONG in Kenya, fino ai *venture capitalist*

della Silicon Valley emergono approcci, filosofie e finalità diverse. Mark Zuckemberg, il fondatore di Facebook, ha viaggiato in Alaska per conoscere più da vicino il *Permanent Dividend Fund*, mentre Sam Altman, CEO di Open AI, è uno dei maggiori sostenitori del reddito di base, così come lo stesso Elon Musk o Chris Hughes, uno dei fondatori di Facebook. Quest'ultimo ha dato vita ad una fondazione che sostiene progetti di reddito di base. L'economista ed ex ministro del lavoro del governo Clinton, Robert Reich, definisce il *basic income* «uno degli interventi più urgenti della nostra epoca» e nel 2020 Andrew Yang, candidato alla presidenza degli Stati Uniti, ha proposto un *Freedom Dividend* di 1.000 dollari al mese per contrastare la disoccupazione derivante dall'automazione del lavoro, attraverso la tassazione dei profitti generati dai Big Data delle imprese tecnologiche (chiamata *Data Dividend*).

Il dibattito sul reddito di base è vasto, ricco e per nulla statico; a seconda degli approcci e delle ragioni, questa misura può potenzialmente attivare grandi cambiamenti sociali e rappresentare uno dei pilastri fondativi di un nuovo sistema sociale.

Le motivazioni sul perché è necessario introdurre un reddito di base sono molteplici ed è impossibile qui riportare la complessa articolazione del dibattito. Gli argomenti utilizzati sono spesso classificati come "egualitari", "libertari" o "conservatori" in relazione alla loro tradizione ideologica e i sostenitori provengono da visioni più progressiste o più liberiste. Questa trasversalità ha prodotto uno degli "slogan" più utilizzati a livello mondiale: «*basic income is not left or right: it's forward*».

A livello teorico, ad esempio, la correlazione con il concetto di libertà richiama le argomentazioni di Philippe Van Parijs, per cui un reddito di base può fornire a ogni individuo «la libertà reale di qualsiasi cosa si voglia fare della propria vita» e avere «il controllo effettivo della proprietà di sé». Altri sostengono che le persone avrebbero la libertà di rifiutare lavori con bassi salari o non soddisfacenti, sprigionando così "energie positive", dato che sarebbero propense a scegliere percorsi più consoni alle loro attitudini e interessi. Questo tipo di contropotere microeconomico ha un impatto anche a livello macro. Se sempre più persone possono permettersi di rifiutare condizioni di lavoro pessime, i datori di lavoro saranno costretti a migliorare le condizioni e i salari. Il reddito di base potrebbe essere uno strumento fortissimo per ridare un senso di emancipazione all'attività lavorativa, perché elimina la concezione del lavoro come mera attività necessaria alla sopravvivenza. Già questo dovrebbe convincere proprio i "lavoristi" a sostenerlo con forza.

C'è anche chi sostiene che il reddito di base potrebbe generare una nuova cooperazione sociale, in grado di determinare forme di vita antagoniste al

modello capitalista e promuovere alternative di società. Grazie anche all'attenzione dei movimenti femministi, il reddito di base si è strettamente connesso al tema dell'autodeterminazione come strumento per la fuoriuscita da ruoli familistici stereotipati, la rottura della disparità salariale e occupazionale e il riconoscimento del lavoro di riproduzione, oltre a quello formale. Vi sono anche argomentazioni più ambientaliste in cui la «strategia di crescita verde» prevederebbe cambiamenti strutturali a sostegno di un'economia post-produttivista. La crisi ambientale dovrebbe imporre di andare nella direzione di una crescita economica in grado di facilitare la condivisione del lavoro, meno energivoro, con una riduzione dei consumi e nuove forme di cooperazione. Allo stesso modo, esiste anche l'opzione della via capitalista al comunismo – *capitalistic road to communism* – in cui la distribuzione della ricchezza sociale avviene tramite il principio per cui «a ciascuno secondo i propri bisogni». Questo salto è reso possibile dalla capacità produttiva e innovativa del capitalismo contemporaneo, che genera una ricchezza sociale di beni più che sufficiente al soddisfacimento dei bisogni dell'umanità, ma è priva di una equa distribuzione di tale ricchezza.

Non mancano, ovviamente, le opzioni più liberiste, che con l'introduzione di una sola misura di sostegno economico intendono limitare il ruolo statale e la spesa pubblica del welfare.

Dunque, malgrado il «*not left, not right*» sia una sintesi della trasversalità del dibattito, le soluzioni mostrano con maggior evidenza l'approccio *left* oppure *right*. Il terreno di battaglia, dunque, può essere agito ed è agito tanto dalle destre che dai progressisti. É quindi necessario comprendere la direzione in cui si intende andare.

4. *Dal welfare al workfare*

Tra i tanti motivi per cui, soprattutto in Europa, il dibattito sul reddito di base ha preso maggior vigore, c'è sicuramente la crisi del modello di welfare e l'incapacità di individuare misure innovative di protezione sociale. Dagli anni Novanta, i vari sistemi di sostegno al reddito sembrano non essere più in grado di far fronte alle esigenze di protezione sociale. Le trasformazioni produttive, con la fine della centralità della fabbrica fordista e con il passaggio a una società post-industriale, del terziario e dei servizi, hanno visto una progressiva incapacità di provvedere alla protezione e alla sicurezza delle persone, facendo venir meno quel patto che edificava l'Europa sociale nella società salariale. Le politiche neoliberali hanno eroso il welfare pubblico, considerato solo un costo per le casse dello Stato,

aprendo al "mercato del welfare" con l'ingresso dei privati, la previdenza complementare, le assicurazioni per malattia, il welfare aziendale ecc. Di fatto, lo Stato sembra dismettere le sue funzioni assistenziali, perdendo il ruolo di garante dei diritti essenziali del cittadino, e affidando al mercato anche la coesione sociale. La crisi decennale di tutte le varie formulazioni politiche (di stampo socialdemocratico, liberale, conservatore o socialista, ecc.) passa anche dalla totale incapacità nell'affrontare il dominio dell'ideologia neoliberista, ormai modello egemonico.

Questa strategia è stata perseguita passando anche per la via della liberalizzazione del mercato del lavoro, dei contratti atipici, flessibili, precari, dei *mini-job,* ecc. Si è passati dunque "dal welfare al workfare" (dall'assistenza sociale all'inserimento al lavoro), attraverso un puro esercizio statistico volto a cancellare gli svantaggiati dal registro dei problemi sociali, tramite l'elementare espediente di una loro riclassificazione.

La crisi pandemica ha però poi mostrato tutti i limiti dell'assenza di un reddito minimo di stampo più universalistico, di facile accesso, meno condizionato e con finanziamenti più congrui. Anche a seguito di questo, il reddito di base è visto da molti come una delle soluzioni da percorrere.

5. *La rivoluzione tecnologica: benvenuti nel terzo millennio*

Come abbiamo visto, sono diverse e molteplici le ragioni che portano sul sentiero del reddito di base, ma, a parte i diversi posizionamenti, la proposta è senza dubbio una rivoluzione politica ed economica ancor più oggi, viste le enormi trasformazioni della produzione, del lavoro e soprattutto dell'impatto della rivoluzione tecnologica.

Uno degli elementi più evidenti di questa trasformazione è l'ascesa delle grandi multinazionali tecnologiche, note come GAFAM: Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft. Queste dominano l'economia globale, con una capitalizzazione complessiva che supera quella di molti stati nazionali. Le GAFAM, che producono essenzialmente servizi digitali, per lo più intangibili, capitalizzavano, a fine 2020, più di 4,5 trilioni di dollari, una somma di poco inferiore alla somma del Pil di Italia ($ 2.004 miliardi), Spagna ($ 1.393 miliardi), Olanda ($ 907 miliardi) e Danimarca ($ 350 miliardi) messe insieme. A queste grandi *corporation* occidentali vanno aggiunti i BATX, i titoli tecnologici cinesi, Baidu, Alibaba, Tencent e Xiaomi.

Tale concentrazione di ricchezza chiarisce come la produzione di valore sia passata dal settore industriale a quello digitale e dell'informazione su elementi di immaterialità, vale a dire su "merci" intangibili, difficilmente

misurabili e quantificabili attraverso la tecnologia. Queste società, oltre a fare intermediazione e offrire servizi, accumulano dati: il così detto "'petrolio 2.0" che muove i consumi (e dunque la produzione), le opinioni, genera valore ed è la base nella inarrestabile corsa all'egemonia dell'innovazione tecnologica (come l'AI e la robotica dimostrano). Secondo una stima di Weyl e Posner contenuta in *Radical Markets* (2018), se le società di grandi dimensioni acconsentissero a cedere i 2/3 dei loro profitti agli utenti creatori di dati, una famiglia media di quattro persone "guadagnerebbe" 20.000 dollari l'anno.

Da questo punto di vista, l'idea che la garanzia di un reddito debba essere legata (condizionata) esclusivamente ad attività lavorative, è evidentemente anacronistica.

6. *Nessuna conclusione. Seguire il percorso*

Il reddito di base, dunque, rappresenta una risposta radicale alle sfide del nostro tempo. Mentre la tecnologia continua a trasformare il mondo e la vita, e le grandi multinazionali accumulano sempre più ricchezza e potere, il reddito di base offre un'alternativa concreta per garantire che tutti possano beneficiare del progresso economico e tecnologico di questa epoca. Tuttavia, per realizzare questa visione è necessario un cambiamento culturale e politico che veda la redistribuzione della ricchezza come un imperativo non solo morale, ma anche economico. Pensare a come tassare le enormi ricchezze prodotte dalla tecnologia e dalla finanza è necessario per riequilibrare l'attuale sistema, garantendo la redistribuzione di queste ricchezze.

Oggi i sostenitori del reddito di base hanno nuove frecce al loro arco. Quella che un tempo sembrava un'idea utopica, oggi ha basi concrete e si proietta nel futuro, attraversando paesi e continenti, grazie alle numerose sperimentazioni che indicano strade possibili. Seguire questo percorso è necessario per rendere il reddito di base un diritto umano universale.

Dati, citazioni e bibliografia utilizzata per questo articolo fanno riferimento a:

Fumagalli A., Gobetti S., Morini C., Serino R.., 2021, *Reddito di base. Liberare il XXI secolo*, Roma, Momo Edizioni.

Vincent Dubois

NEOLIBERALISMO E CONDIZIONALITÀ
Una riflessione sulle trasformazioni delle politiche sociali*

Buongiorno a tutte e a tutti, ringrazio Maristella Cacciapaglia e Federica Graziano per l'invito.

Vorrei partire con la questione che ha posto Federico Chicchi, ossia la questione del neoliberalismo. Nonostante sia difficile da delineare, c'è una definizione semplice che può essere molto utile; quella di Michel Foucault, per cui il neoliberalismo è la "concorrenza generale". Così come Thomas Hobbes descriveva lo stato di natura come una "guerra di tutti contro tutti", il neoliberalismo potrebbe essere definito come una "competizione di tutti contro tutti". In maniera generale, si tratta della concorrenza per il lavoro, la concorrenza per l'alloggio, la concorrenza per i sussidi, ecc.; e, per quanto riguarda i sussidi, la condizionalità rappresenta precisamente una maniera di mettere le persone in competizione tra chi merita i sussidi e chi non li merita.

Ma il neoliberalismo non è solo questo. Non è, come possiamo pensare, la scomparsa dello Stato. Non si tratta esattamente della riduzione dello Stato. Esso è la ridefinizione delle sue funzioni e delle sue forme. Nel campo delle politiche sociali si tratta del cambiamento dello Stato sociale cosiddetto "classico" in una nuova forma di Stato sociale, e possiamo opporre i principi dello Stato sociale "classico" con il cosiddetto "nuovo Stato sociale": l'universalità *versus* la condizionalità, la sicurezza sociale *versus* l'assistenza sociale. L'assistenza sociale è forse un'espressione ormai datata, ma è più o meno lo stesso Stato sociale con la condizionalità.

Un altro aspetto è l'opposizione, oppure la differenziazione, tra il livello nazionale e il livello locale. Lo Stato sociale classico, sviluppato dopo la Seconda Guerra Mondiale, rappresenta anche una forma di nazionalizzazione dei sussidi sociali. Con la condizionalità e il nuovo tipo

---

* Questo testo è la trascrizione, a cura di Maristella Cacciapaglia e Federica Graziano, delle conclusioni del seminario "Reddito Minimo e Condizionalità: Una Riflessione Collettiva per Andare Oltre", tenutosi a Napoli il 23 aprile 2024. Il testo è stato rivisto dalle curatrici e dall'autore, che ne hanno comunque mantenuto il tono orale.

di politiche sociali si verifica una nuova forma di ritorno verso il locale che mi sembra anche importante.

Dunque, il neoliberalismo è un cambiamento negli orientamenti delle politiche pubbliche dello Stato. È anche un cambiamento delle diverse parti dell'azione dello Stato. Per esempio – come ha mostrato Loïc Wacquant – il cambiamento dello Stato sociale negli Stati Uniti è apparso contemporaneamente allo Stato penale, con un'importanza grandissima della prigione come modo di regolazione delle popolazioni povere. Meno Stato sociale e più Stato penale, per dire le cose in modo semplice. Il neoliberalismo è anche questo, uno Stato presente come mai in passato, e il contrario della libertà che è l'imprigionamento, ma si tratta sempre del neoliberalismo.

Per comprendere questo, come ha osservato Sandro Busso, è necessario capire che questi cambiamenti non appartengono solo al neoliberalismo, ma possono essere definiti come l'alleanza tra il neoliberalismo e il "neopaternalismo", che è stata mostrata in un libro di Richard Fording, Joe Soss e Sanford Schram[1]. Cos'è il neo-paternalismo? Esso consiste nell'aggiungere la coercizione alla compassione. È un modo di esprimere e di pensare secondo cui le *élite* ritengono di sapere quale sia il bene per i poveri, mentre questi ultimi non conoscono i propri interessi. Si tratta di una maniera di giudicare i comportamenti e anche di moralizzare, e l'alleanza tra neoliberalismo e neopaternalismo è come un'alleanza tra l'economia e la morale e non si può separare, perché abbiamo visto quanto è importante la questione morale.

Ciò porta alla questione sollevata da Enrica Morlicchio: come concezioni della moralità si esprimono tra i diversi tipi di azione sociale? Le rappresentazioni sociali non sono solo quelle dei poveri. Sono anche quelle delle politiche sociali e dello Stato sociale; per esempio, lo stereotipo del "furbetto" è anche una maniera di dire che lo Stato sociale funziona male, che non è rigoroso, che permette cose che non devono essere permesse. Si tratta anche di una rappresentazione sociale dei princìpi e valori della società. Non è un caso che questi orientamenti delle politiche pubbliche abbiano le loro "parole". Questa è la "società attiva", "l'attivazione" di coloro che non lavorano e sono considerati "inutili" per la società, in cui l'utilità si riduce al solo lavoro. Sono le rappresentazioni sociali del rapporto legittimo degli individui con la società e lo Stato. Tutto questo si combina con le rappresentazioni sociali dei poveri, degli "assistiti" come dicono, e gli

1 Soss, J., Fording R. C., Schram S. F., *Disciplinare i poveri: paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*. (A cura di Sandro Busso ed Eugenio Graziano), Udine-Milano, Mimesis, 2022 (ed. or. 2011).

stereotipi rivestono un ruolo cruciale. Questi processi possono essere spiegati in tanti modi. Sappiamo tutti che esiste una lunga, lunghissima storia su come la società percepisce i suoi poveri. Questa visione, consapevole o inconscia, è stata interiorizzata nel tempo e appare naturale, poiché, più o meno, è sempre stata così. Negli ultimi anni si assiste a un uso politico di questi stereotipi verso i migranti, verso i poveri, verso coloro che non lavorano, ecc. Non è solo un discorso politico. È anche il discorso che emerge nelle interazioni quotidiane, nelle discussioni ordinarie del tipo «conosciamo tutti una persona che fa finta di non lavorare». Non è solo un effetto del discorso politico o mediatico ma è anche una rappresentazione prodotta nelle relazioni sociali ordinarie tra persone ordinarie.

Un'altra questione altrettanto interessante è come queste rappresentazioni variano tra le classi sociali. Enrica Morlicchio ha citato il libro di Serge Paugam e altri autori[2], che esplora come i ricchi percepiscano i poveri. Tuttavia, ci sono studi scientifici che dimostrano che coloro che si mostrano più duri e severi nei confronti dei poveri non sono i ricchi, ma piuttosto coloro che si trovano più vicino a loro. Come si può spiegare? Per me si può spiegare come un modo di fare strategie di distinzione sociale, come ad esempio tra cittadini e stranieri. «Noi lavoriamo e abbiamo bisogno di denunciare coloro che non lavorano per dimostrare che siamo brava gente». È anche attraverso questi processi sociali che si sviluppa la forza di queste rappresentazioni sociali. Precisamente, dietro tutto questo c'è una grande questione del lavoro. Non è un caso che tutte le riforme riguardanti la condizionalità, le sanzioni e la ridefinizione dei criteri per ottenere i sussidi siano state attuate nello stesso momento. È il caso, penso, dell'Italia, sicuramente della Germania, Inghilterra, Francia. Queste riforme sono state attuate contemporaneamente a quelle di deregolamentazione del mercato del lavoro. Non possono essere separate.

Dunque, la parola chiave è "attivazione". Ma è davvero questa la questione? Chi crede seriamente che le sanzioni inducano le persone a lavorare? Tutto suggerisce il contrario; non svolgono veramente questa funzione. Certo, ci possono essere forme di attivazione che aiutano o forzano le persone a lavorare, ma non penso che sia il principale obiettivo e di sicuro non è il principale effetto. L'effetto è di precarizzare coloro che sono già precarizzati, e di fare accettare impieghi sottopagati. La condizionalità è una parte dell'attivazione, perché una parte delle condizioni sono orientate ufficialmente verso il lavoro, con i limiti che ho appena detto. Ma un'altra

2 Paugam S., Cousin B., Giorgetti C., Naudet J.,2017, *Ce que les riches pensent des pauvres*, Paris, Seuil.

questione da porre è: la condizionalità di quali condizioni? Un aspetto che rende queste politiche diverse dalle politiche sociali classiche è che queste condizioni non sono veramente condizioni legali. Non sono veramente formate su criteri giuridici di *status* come nella sicurezza sociale. Sono prima di tutto criteri di situazione, come ha detto Daniela Leonardi (questa donna che dice di vivere da sola è veramente sola o no?). Si tratta di criteri comportamentali (questa persona che ha i sussidi per non lavorare fa tutto quello che può fare per trovare un lavoro o no?). Sono criteri comportamentali che sono di fatto un modo di governare le condotte, come diceva ancora una volta Michel Foucault.

Tutto ciò mostra che la condizionalità va di pari passo con la discrezionalità, come dice Daniela Leonardi perché quando sono criteri strettamente definiti dalla legge c'è sempre un po' di interpretazione, ma non è tanto importante come per i criteri di situazione o di comportamento. Questi ultimi criteri si basano esclusivamente sull'interpretazione degli operatori che valutano la situazione e giudicano nuovamente le persone. Più c'è condizionalità più c'è discrezionalità, più c'è condizionalità più c'è controllo, perché c'è sempre un dubbio. C'è sempre un dubbio sul fatto che la persona dica la verità, che la persona faccia quello che gli è stato chiesto di fare. È molto difficile, se non impossibile in certi casi, da definire. E dunque queste forme di assistenza sociale rendono necessari i controlli, sono logicamente associate ai controlli.

Un ultimo punto prima di concludere. Un effetto di questi processi è un modo diverso di rapportarsi allo Stato da parte delle persone coinvolte in queste politiche, che appartengono alle frazioni precarie delle classi popolari. Attraverso tali politiche lo Stato mostra il suo viso, se non coercitivo, almeno arbitrario. E questo produce effetti politici. Joe Soss ha dimostrato benissimo che le attitudini politiche delle persone variano notevolmente a seconda che siano coinvolte in programmi sociali con criteri ben definiti o che abbiano l'impressione che le decisioni vengano prese casualmente[3]. Hanno molta più fiducia, partecipano di più, anche a livello elettorale, quando i criteri sono fissi rispetto a quando non lo sono. Lo Stato, questo nuovo Stato sociale, si presenta più con atteggiamenti di carità, e talvolta di stigmatizzazione, piuttosto che di solidarietà; favorendo la marginalità piuttosto che la cittadinanza.

Volevo concludere con quest'ultimo aspetto perché la questione interessante è che si tratta esattamente del contrario di quanto affermava Thomas

3 Soss J., 1999, *Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action*, in «The American Political Science Review», vol. 93, n.2, pp. 363-380.

Marshall in una famosissima conferenza dopo la Seconda Guerra Mondiale[4]. Sosteneva che lo Stato sociale e la cittadinanza sociale rappresentavano la terza forma dei diritti delle persone, dopo i diritti civili e i diritti politici. I diritti sociali erano un modo per rendere reali i primi due diritti. Con la condizionalità, con lo Stato sociale attivo, è esattamente il contrario. Ma per finire forse con un po' di ottimismo, il reddito di base, di cui ha parlato Sandro Gobetti, potrebbe essere pensato come una nuova maniera di realizzare questa cittadinanza attraverso una forma diversa da quella definita da Marshall nel 1949?

Grazie.

4 Marshall T. H., 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press.

TRAVELOGUES

Giuseppe Allegri

PER UNA NUOVA CITTADINANZA SOCIALE, "SENZA CONDIZIONE"

Sandro Busso, Alessia Cambiano, Tommaso Frangioni, Eugenio Graziano, Costanza Guazzo, Daniela Leonardi, Antonella Meo, *Contro la condizionalità. Riaffermare la cittadinanza dei diritti*, Milano, Meltemi, 2024, pp. 152.

Tornare a valorizzare un universalismo concreto, materialmente situato nei rapporti di forza sociali, politici, istituzionali, per rivendicare nuovi diritti da conquistare, a partire dalla messa in discussione dell'ordine del discorso dominante, inquinato e ossessionato da retoriche paternalistiche, escludenti, disciplinanti, mortificanti e discriminatorie. Ecco l'ampio e pragmatico programma di questo volume collettivo che invita a un dibattito transdisciplinare e a un'azione culturale comune dentro, contro e oltre gli attuali regimi di guerra e le incattivite società contemporanee, sospese tra rigurgiti di odiosi passati ed evocazioni di tecno-distopici futuri post-costituzionali.

1. *Un dire e un fare ricerca e azione in comune*

Si tratta di una produzione editoriale pensata all'interno della collana di "Sociologia di posizione", ossia quel collettivo di studiose e studiosi della sociologia intenti a promuovere una prospettiva culturale che rifletta in modo attivo sulle disuguaglianze, le contraddizioni e le strutture di potere contemporanee. In particolare, il volume compare nella sezione "Posizionamenti" di questa collana, esplicitamente dedicata a saggi che mirano a produrre discussioni critiche su temi socialmente rilevanti, distaccandosi dalla logica riduttiva molto spesso adottata dai media e dalla politica.

Perciò, il primo elemento da valorizzare di questo vero e proprio *pamphlet* è la volontà di esplicitare l'urgenza di una presa di parola comune da parte di questo collettivo di sociologhe e sociologi, impegnato

in una decostruzione di quelle retoriche comunicative e politiche pubbliche favorevoli alla regressione dei sistemi di welfare e alla riduzione dei diritti sociali, per auspicare un dibattito pubblico in favore di una nuova cittadinanza sociale.

È una chiamata collettiva che mi pare voglia smuovere le acque intorpidite, e spesso troppo meste, della ricerca accademica. Sfidando, da un lato, i singoli protagonismi da sedicenti intellettuali impegnati e organici a non si sa più quale funzione critica di una ricerca accademica pinguemente ripiegata in sé stessa. Dall'altro lato, contestando la segmentazione a compartimenti stagni di settori scientifico-disciplinari nei quali ricercatrici e ricercatori finiscono annientati dalla coazione a pubblicare e a rendicontare, quel *public or perish* imposto per procedere melanconicamente inquadrati nella propria snervante e burocratica "carriera accademica". Mentre ai margini si muove una esausta e intercambiabile pletora di precari-e della ricerca e della docenza, sospesa tra lavori semigratuiti, collaborazioni da *freelance* di progetti eternamente a venire, permanente intermittenza di retribuzione. Un presente e un futuro da indeterminato collaboratore esterno, di bianciardiana memoria, per evocare *La vita agra* (1962) del *lavoro culturale*, oltre il sessantennale della sua pubblicazione e quando la prima generazione precaria raggiunge i suoi sessant'anni. In mezzo il grande rimosso del confronto e del dialogo con le giovani generazioni che quotidianamente frequentano aule, biblioteche, laboratori universitari e appaiono sempre più dimenticate dall'attuale classe dirigente politica, imprenditoriale e culturale, se così vogliamo chiamarla.

Per tutto questo, è da lodare lo sforzo di messa in comune delle proprie ricerche e del proprio sapere che questa pubblicazione realizza, per condividere uno spazio comune di elaborazione critica del presente ed esortare i propri colleghi e l'intera società a questa presa di coscienza collettiva. Anche per questo, il volume si apre con l'intento di affermare un «manifesto per la cittadinanza dei diritti», che a me pare possa intendersi come processo di emancipazione individuale e collettivo di una società plurale, irriducibile alle visioni organicistiche, pauperistiche e ricattatorie che sembrano riproporre i privilegi elitari di un nuovo "antico regime" tecno-feudale, disponibile solo a selettive concessioni nei confronti di quella massa indistinta di assoggettati, obbligati a dimostrare la loro capacità di meritare di essere inclusi nella sempre più perimetrata e ristretta cittadinanza politica e sociale nazionale, immediatamente discriminante per criteri e pregiudizi razziali, di genere, territoriali, generazionali, lavorativi, ecc.

2. *La condizionalità del povero e salariato imbrigliato, ancora*

Dinanzi a questi intenti, i tre capitoli centrali del lavoro presentano una disamina e una decostruzione del concetto e della pratica della «condizionalità», che da oramai oltre un trentennio guida la mutazione dei sistemi di welfare verso una apparentemente inesorabile compressione di diritti sociali e di servizi pubblici di qualità, nei confronti di una cittadinanza ridotta a dover dimostrare di meritare prestazioni sociali minimali, scarsamente inclusive, altamente categoriali e molto burocratizzate.

Con condizionalità si intende infatti il «principio per cui l'accesso a un diritto, non importa quanto fondamentale, debba passare per il soddisfacimento di requisiti e condizioni di comportamento imposte da chi lo "concede"» (p. 10). Le autrici e gli autori del libro rintracciano la sua origine ideologica in due interventi che il politologo statunitense Lawrence M. Mead diede alle stampe nel decennio tra gli Ottanta e Novanta del Novecento, inaugurato dal turbo-capitalismo ultra-liberista dei governi Thatcher (1979-1990) nel Regno Unito e della presidenza Reagan (1981-1989) negli Stati Uniti. Testi che recavano gli emblematici titoli di *Beyond entitlement. The social obligations of citizenship*, (The Free Press, 1986) e *The new paternalism: Supervisory approaches to poverty* (Brookings Institution Press, 1997). Andare quindi al di là di una cittadinanza costituzionale, intesa come prodotto di conflitti e mediazioni sul riconoscimento delle diverse generazioni dei diritti fondamentali, da quelli civili a quelli sociali, per ripiegare in una mentalità schiettamente paternalistica nei confronti di quella porzione di società confinata nella condizione di povertà.

Le autrici e gli autori ricordano che questo è lo stesso decennio nel quale si afferma il cd. *Piano Baker*, dal nome del Segretario di Stato dell'amministrazione Reagan che propose alle istituzioni finanziarie internazionali (Fondo monetario internazionale e Banca mondiale) di vincolare l'erogazione dei fondi in favore del cd. "terzo mondo" e/o "paesi in via di sviluppo" non solo e non tanto alla rendicontazione dei progetti finanziati, ma alla realizzazione di vere e proprie riforme strutturali. Per adeguare il proprio sistema economico, istituzionale, politico ai parametri di quello che diverrà il *Washington Consensus*, inteso come «un insieme di riforme economiche rivolte ai paesi indebitati», in modo da "condizionare" l'accesso ai prestiti al raggiungimento di obiettivi come «politiche macroeconomiche prudenti, apertura verso l'esterno e capitalismo di libero mercato» (p. 21).

Ecco la "grande trasformazione" meritocratica delle istituzioni statuali e globali, all'interno della quale si realizza la mutazione del *welfare state* a partire dalla convinzione che nelle società a capitalismo maturo

ci sia una parte vulnerabile di società, cristallizzata nella definizione di "poveri", ritenuta destinataria di interventi finalizzati al reinserimento sociale e lavorativo di questa enclave di "assistiti", perciò vincolata a seguire determinati comportamenti esistenziali (lavorativi, formativi, familiari, etc.) in cambio dell'ottenimento di quei sussidi, sempre più minimali e sempre più sottoposti a controlli e sanzioni. Del resto, per usufruire di alcune prestazioni sociali c'è già una "condizionalità di accesso", dovendo dimostrare di essere in particolari condizioni di povertà e/o marginalità/esclusione sociale, sottoponendosi a quella prova dei mezzi (*means test*) che perimetra, a monte, l'inclusione nel welfare in un modello di universalismo selettivo divenuto una costante di gran parte delle politiche sociali dell'ultimo quarantennio. Con Mead «l'idea è che i poveri hanno bisogno di sostegno, ma anche di struttura. E le regole comportamentali devono essere imposte dal governo» (p. 17), quindi la condizionalità deve essere posta anche a valle dell'inclusione nella protezione sociale. Ecco così configurarsi una funzione disciplinante delle istituzioni di welfare nei confronti di quei "poveri", intesi come un'astratta e ben definita identità soggettiva, costruita come separata dal resto della società, incapace di autonomia, colpevole della propria condizione e perciò oggetto di una sorta di amministrazione controllata, con l'obbligo di adeguare i propri comportamenti alle direttive del governo tutore. Con l'ulteriore pretesa di dimostrare di meritare l'assistenza sociale, inquadrati in un meccanismo che fa dipendere l'ottenimento dei sussidi dalla disponibilità a svolgere qualsiasi lavoro, anche quelli «indesiderabili, sporchi e malpagati» (diffusamente), in quel piano inclinato che conduce dal *welfare* al *workfare*.

Sembra di sentire l'eco delle leggi sui poveri (*Poor Laws*) che nel corso della prima modernità industriale europea relegavano le classi "pericolose e oziose" in *workhouses* e *Ateliers Nationaux* dove educare alla disciplina della nascente società salariale quei "poveri" assistiti, in cambio dello svolgimento di lavori che il resto della società rifiutava perché poco remunerativi o degradanti. Nel duraturo e odioso solco del «salariato imbrigliato» in quella epocale transizione «dalla schiavitù al lavoro salariato», compressa tra nazionalismi, imperialismi, colonialismi, tratte e movimenti migranti, sapientemente ricostruita dal classico e insuperato lavoro di Yann Moulier-Boutang[1], elaborato nello stesso decennio dei lavori di Mead.

1 Moulier-Boutang Y., 1998, *De l'esclavage au salariat. Économie historique du salariat bridé*, Paris, Puf, trad. it. 2002.

3. *Buoni a nulla, colpevoli di tutto*

Un decennio che, proprio in virtù di questa "grande narrazione" colpevolizzante le masse sospese tra sottoccupazione, disoccupazione, sottoretribuzione e precarietà esistenziale e lavorativa, produsse quella che Mark Fisher (forse il pensatore e l'analista più acuto, consapevole e desolato di questi decenni e dell'intera nostra "generazione X", che troppo presto ha deciso di abbandonarci) definì come una sorta di depressione sociale collettiva, dinanzi alla constatazione secondo cui tutti i membri della classe subordinata fossero indotti a vedere la propria condizione come una colpa personale[2]. È la costruzione sociale e istituzionale di coloro che, seppur definiti "buoni a nulla", sono costretti a essere disposti a tutto: devono dimostrare di meritare i sussidi, rendendosi disponibili, attivabili, inquadrabili nelle infinite classificazioni e procedure che guidano la discesa in quel quasi sottomondo dal sapore kafkiano, burocratico e sanzionatorio regolato dalle politiche pubbliche di accesso all'assistenza sociale. Ecco così affermata l'ulteriore transizione dal *welfare* – pensato nella ricostruzione economica, sociale, istituzionale, esistenziale post-bellica in una prospettiva di riconoscimento di diritti sociali ed erogazione di prestazioni e servizi di qualità per promuovere l'emancipazione di ciascun individuo e il miglioramento dell'intera società – al *workfare,* inteso come mentalità burocratica, paternalistica e coercitiva di governance pubblico-privata di quei "poveri" che devono dimostrare di essere meritevoli delle attenzioni delle istituzioni di protezione sociale. Questi ultimi devono dichiararsi disponibili a sottoscrivere patti di reinserimento sociale e lavorativo e percorsi di buona condotta esistenziale e familiare, inquadrati in meccanismi burocratici che mortificano esistenze già ampiamente sacrificate da condizioni di vita umilianti e deprimenti.

L'essere in una situazione di povertà (economica, educativa, sociale, lavorativa, etc.) assume le vesti di una colpa individuale inemendabile, che condanna "il povero" in un circuito vizioso e chiuso, edificato intorno alla necessità di seguire tassative procedure burocratiche, rispettare quella che dalle stesse istituzioni viene ritenuta come buona condotta esistenziale, quindi accettare qualsiasi offerta di lavoro, anche povera, occasionale e misera. Con la prospettiva definitiva per qualsiasi aspirazione emancipatrice dell'essere umano di inserire questa già mortificante visione disciplinante nel quadro di una digitale "società di controllo" (per dirla con l'ultimo

2 Fisher M., 2014, *Good for Nothing*, «The Occupied Times» trad. it. *Buono a nulla*, 2017.

Gilles Deleuze), oramai "società automatica" (per dirla con l'intera ricerca di Bernard Stiegler). Una società capace di imbrigliare l'esistenza di ognuno in una profilazione algoritmica dei propri comportamenti esistenziali, sociali, lavorativi, valutati da parametri di *social scoring* inseriti in piattaforme digitali che decideranno, con procedure apparentemente automatiche e tendenzialmente privatistiche, l'inclusione o meno nelle istituzioni di welfare. È la transizione a una sorta di ancora inedita "servitù volontaria" digitale, con abdicazione ad automatismi algoritmici prodotti da grandi infrastrutture tecnologiche, in mano a quei pochi proprietari di piattaforme che sembrano ridisegnare la mente umana e il mondo seguendo un qualche distopico immaginario futuristico che neanche il peggiore film di fantascienza era in grado di prospettare.

4. *Per una nuova cittadinanza sociale, "senza condizione"*

Per fortuna, come si osservava all'inizio, il libro che abbiamo in mano ha l'intenzione di promuovere uno spazio pubblico di ricerca e azione condivise per ribaltare il tavolo di questa visione annichilente dell'umano vivere in società e procedere nel senso di ripensare l'universalismo in una prospettiva di «nuovi diritti da conquistare» (pp. 105 e ss.).

Così, si concludono queste note con un breve elenco di possibili punti comuni di ragionamento e intervento, in quella dimensione transdisciplinare che favorisce ulteriori occasioni di confronto e discussione. Partendo dalla condivisione dell'analisi proposta da studiosi ampiamente citati nel libro in questione, come Ulrich Beck e Robert Castel (cui si possono aggiungere André Gorz, Alain Touraine e Carole Pateman), quando, probabilmente troppo inascoltati e anche in anticipo rispetto al decennio metà Ottanta/Novanta del Novecento, ci esortavano a indagare la crisi della società occidentale, salariale e industriale (pensata intorno al maschio, lavoratore salariato e capofamiglia), per favorire l'immaginazione di nuove forme di protezione sociale e solidarietà collettiva, in grado di tenere insieme autonomia individuale e impresa sociale condivisa, in un nuovo rapporto tra le generazioni e tra i sessi. Dentro, quindi, la frammentazione e precarizzazione delle mille forme di lavoro comunicativo, di cura, produttivo, riproduttivo, etc. dell'epoca post-industriale. Era e sarebbe ancora quel sentiero che ci permette di superare la "società globale del rischio", inventando nuove istituzioni di protezione e promozione sociale dei singoli in relazione cooperativa con i molti, per rifiutare il vittimizzante punto di vista della individualizzazione dei rischi sociali che colpevolizza e addita il singolo, povero e isolato, in una incattivita società della comunicazione digitale.

I sentieri dell'elaborazione collettiva, tanto di un pensiero critico all'altezza dei tempi che di inedite pratiche sociali quotidiane, potrebbero dialogare proficuamente. Si tratta di pensare le istituzioni pubbliche come prodotto di una intelligenza collettiva che permette di ragionare sulle possibilità di un nuovo rapporto fiduciario tra gli individui e i processi di regolazione giuridica.

Riprendendo la tradizione giuslavoristica e costituzionalistica italiana ed europea più progressiva e garantistica, è utile rileggere il dettato costituzionale dell'articolo 2 Cost., nell'intreccio tra «diritti inviolabili» dell'essere umano, ruolo delle formazioni sociali e «adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», in connessione con il principio di eguaglianza formale e sostanziale dell'art. 3 Cost., come fondamento di un welfare finalmente concretamente universale, in cui il bilanciamento tra i diritti si tiene insieme con i doveri di solidarietà contributiva, sempre troppo spesso dimenticati e che invece vincolano tutti a «concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva», fermo restando che «il sistema tributario è informato a criteri di progressività» (art. 53 Cost.). Sarebbe un modo per leggere la connessione diritti/doveri fuori dalla fuorviante lettura della condizionalità di controprestazioni che il singolo deve espletare per accedere ai diritti sociali e dentro le possibilità di una responsabilizzazione reciproca tra cittadinanze e istituzioni, valorizzando una lettura dell'affaticato "modello sociale europeo" come spazio comune di un garantismo sociale multilivello. In questo senso mi pare possibile interloquire con gli insegnamenti di Elena Pulcini, citati nel libro, che a lungo si è interrogata sulla responsabilità individuale come spazio di una libertà relazionale che apre alla prospettiva di una solidarietà sociale e di una presa in cura collettiva del corpo sociale, cui affiancare una visione istituzionale che investa sulla promozione, oltre che sulla protezione, sociale degli individui e non sulla loro mortificazione e ricattabilità.

Qui entrano in gioco le pratiche agite dentro le istituzioni dai diversi soggetti coinvolti, indagate anche nella parte centrale del volume, che possono costituire un produttivo punto di incontro tra ricerca e azione, ambedue in uno sfondo comune che non isoli nessuno dei soggetti in questione, tanto dal lato del lavoratore a contatto con l'utente di prestazioni sociali, quanto quest'ultimo nel rapporto con regole e procedure spesso scarsamente socializzate. In particolare, c'è la consapevolezza, da parte di professioniste/i del sociale di lavorare in un contesto in cui la discrezionalità amministrativa può essere agita in modo da «prendere adeguatamente in considerazione le richieste dei beneficiari» (p. 90), riuscendo a dare un'interpretazione e un'applicazione creativa delle norme che permettano una maggiore rispon-

denza alle esigenze dei cittadini, dal momento che è proprio la condizionalità a generare sempre maggiore discrezionalità nell'applicazione della norma. È una sfida che varrebbe la pena affrontare nel dialogo tra sociologi, giuriste, economisti, psicologhe, scienziate politiche, innovatori sociali, filosofe e storiche delle istituzioni, per immaginare e praticare un nuovo welfare a partire da una relazione creativa tra azione amministrativa quotidiana e pratiche relazionali emancipatrici di processi inclusivi e condivisi.

Questo approccio permetterebbe forse di mettere al centro una nuova idea di "buon andamento" della pubblica amministrazione intesa come bene comune della società, fautrice di un miglioramento socio-economico dell'intera collettività, che parta da una protezione sociale meno mercificata possibile, intesa come investimento pubblico a forte impatto sociale in favore dei cittadini, nella ricerca e rivendicazione di quel "nuovo welfare" che fatica ad affermarsi[3]. Si potrebbe davvero azzardare uno spazio comune di elaborazione di una nuova cittadinanza sociale «senza condizione», per riprendere la formula che Jacques Derrida utilizzò per proporre quella «grammatica del condizionale» capace di immaginare e annunciare «il tutt'altro» rispetto all'esistente, partendo da una certa «indipendenza incondizionata del pensiero, della decostruzione, della giustizia, degli studi umanistici, dell'università»[4]. Parlava e parla ancora a noialtri ricercatori sociali, fuori e dentro l'accademia, quel monito che permetterebbe di intervenire sul presente con maggiore capacità di intuire dove si dispiega «l'evento [che] appartiene a un *forse* che si accorda non al possibile, ma all'impossibile» (*ivi*, p. 61).

Così l'elaborazione di una "cittadinanza sociale senza condizione" passerebbe, da un lato, attraverso la necessità di sovvertire i fondamenti escludenti della tradizionale cittadinanza sociale occidentale, mettendo in tensione il *Sexual Contrat* (Carole Pateman, 1988) e il *Racial Contract* (Charles Mills, 1997) che sono al suo fondamento[5], aggiornando la riflessione sul progressivo sciovinismo del welfare, emerso nel contesto della crisi del capitalismo democratico[6].

---

3 Si veda ora Cavalca G., Mingione E., Pugliese E., *Il lavoro. Dalla rivoluzione industriale alla transizione digitale*, Roma, Carocci, 2024, spec. pp. 196 e ss.

4 Derrida J., Rovatti P.A., 2002, *L'università senza condizione*, Milano, Raffaele Cortina Editore, p. 62.

5 Cfr. anche Pateman C., Mills C., 2007, *Contract and Domination*, Cambridge, Polity Press.

6 Gargiulo E., Morlicchio E., Tuorto D., 2024, *Prima gli italiani. Welfare, sciovinismo, risentimento*, Bologna, il Mulino, pp. 17 e ss.

Dall'altra parte, permetterebbe di indagare gli spazi presenti del possibile, a partire dall'interrogare il rilancio delle politiche sociali nella dimensione continentale a valle dell'adozione dello *European Pillar of Social Rights* (2017), come correzione delle misure di austerità adottate nel decennio precedente e pretesa di nuova regolazione giuridica continentale dell'economia,[7]che sembra quasi introdurre una sorta di "condizionalità sociale" nei confronti delle politiche pubbliche statali, vincolando gli Stati membri al rispetto dei principi contenuti nel "Pilastro sociale"[8]. Principi che contemplano la garanzia di un «adeguato reddito minimo» (principio 14) e di una «adeguata protezione sociale», tendenzialmente universale, perché rivolta anche ai lavoratori autonomi e indipendenti (principio 12)[9].

Questo orizzonte di inchiesta sugli eventi che, contraddittoriamente, si danno nella mutazione dello *European social model,* potrebbero permettere di prendere sul serio la proposta di ragionare sulle garanzie di base di un reddito e di servizi pubblici di qualità. Le autrici e gli autori del libro in questione propongono questo tema proprio nelle loro pagine finali, giocando linguisticamente sulla "U" di *UBI* e di *UBS* che può essere certamente intesa come *Universal Basic Income* (reddito di base universale), e come *Universal Basic Services* (servizi di base universali), ma che in parte è anche da intendere come *Unconditional*, incondizionati, nel senso inteso nel testo. Reddito e servizi di base da riconoscere incondizionatamente, come i fondamenti di una nuova cittadinanza sociale, senza condizione. Con un approccio universalistico concretamente situato a corollario di nuove politiche sociali da rivendicare, senza condizioni.

7 Nel senso ricostruito da Pendenza M., 2024, *Il governo della società. Durkheim e la critica della società neoliberale*, Roma, Castelvecchi, spec. pp. 139 e ss.

8 Al-Kadi R., Clauwaert S., 2020, *Socialising the European Semester?*, ETUI, 5 novembre 2020.

9 Sia consentito rinviare ad Allegri G., 2024, *La protezione sociale dei lavoratori autonomi e intermittenti per un nuovo modello sociale europeo*, in «Diritti Comparati», Special Issue, V/2024, pp. 153-172.

Sarah Otera

POVERTÀ, REDDITO MINIMO E POLITICHE (DIS)EGUALITARIE LOCALI

Cristiano Gori (a cura di), *Il reddito minimo in azione. Territori, servizi, attori*, Roma, Carocci, 2023, pp. 280.

Il libro *Il reddito minimo in azione. Territori, servizi, attori*, la cui redazione è stata curata da Cristiano Gori, editore Carocci e pubblicato da quest'ultimo lo scorso ottobre 2023, raccoglie il contributo di numerosi autori, ed è suddiviso in tre parti che individuano altrettante macroaree tematiche. Più specificamente, i titoli *Territori, servizi, attori* costituiscono i tre elementi di spicco dell'opera, trovando nei tre sostantivi la precisa indicazione delle finalità scientifiche perseguite nello scritto. L'attività di ricerca nazionale ed internazionale si è prefissa l'obiettivo di offrire una risposta garbata ad un tema assai trascurato nel dibattito attuale, non soltanto in Italia. Protagonista del testo è, infatti, la delicata materia riguardante il reddito minimo, nonché il suo utilizzo e le politiche che ne hanno determinato l'attuazione nella penisola italiana negli ultimi anni.

Alcune delle tematiche che caratterizzano e riguardano il testo qui in esame sono state la difficoltà delle famiglie prive delle risorse necessarie per fronteggiare uno stile di vita dignitoso ed uno *standard* quantitativo e qualitativo nel modo di vivere sufficientemente decoroso; la precarietà del percorso esistenziale di alcuni individui; i tentativi, a volte fallimentari, messi in atto dai Governi centrali o locali, volti ad arginare l'indigenza; l'articolazione dei servizi sociali come tampone alla povertà. E ancora, meritano menzione l'alta o la bassa vulnerabilità delle strutture socio-sanitarie, quali sono le Agenzie per la tutela della salute, che operano sulla scia dell'erogazione del reddito minimo nel sistema multi-livello regionale, come articolazioni amministrative delle regioni proiettate nei territori.

Non di minore importanza è stata l'implementazione delle politiche in opposizione alla povertà, non tralasciando i cambiamenti determinati dalla lunga parentesi pandemica, pur sullo sfondo del testo, e ancora le travol-

genti dinamiche proprie del diritto comunitario e internazionale, di riflesso con quello nazionale, e che creano un'interazione non di rado conflittuale. Il beneficio economico è, dunque, inteso come strumento di sopravvivenza, laddove il denaro assume, in prima battuta, una dimensione funzionale, secondariamente, relazionale, identificando "l'immagine sociale di sé"[1], e, da ultimo, portata emancipatoria e rilievo affrancatore in qualità di valido mezzo di riscatto sociale. Come inizialmente ribadito, invero, il libro intende analizzare la vastità del tema concernente il reddito minimo anche e, soprattutto, alla luce delle variazioni spaziali, nonché i retroscena temporali, che lo hanno investito, concentrando, pertanto, l'attenzione sui sistemi di *welfare* locale e non tralasciando un fervido studio circa le politiche di contrasto alla povertà, adoperate in Italia negli anni precedenti la diffusione del terribile *virus SARS-COV 2*, giungendo, infine, all'esame dei mutamenti da cui il reddito minimo è stato investito a seguito dell'appena menzionato disastro epidemiologico.

Preliminarmente, il lavoro di ricerca enuncia alcune delle fasi che sono state oggetto di studio, quali sono le sperimentazioni, gli interventi strutturali sul reddito minimo, raccolti all'insegna del principio dell'universalismo selettivo e, infine, la fase della corresponsione di finanziamenti che, secondo il parere della scrivente, indubbiamente coincide con la fase più complessa. Quest'ultima è stata, di fatto, costellata dalla concessione di finanziamenti, talvolta inadeguati, e permeati da un'innegabile frammentarietà. Di conseguenza, si ribadisce che l'idea centrale, anima del libro e frutto di annose indagini e investigazioni, ha preso le mosse, dapprima, da un ambizioso sforzo interpretativo di tutti gli autori coinvolti, finalizzato alla comprensione dei procedimenti di attuazione di alcune politiche locali.

Il titolo provocatorio e dissacratorio della presente recensione, in cui si è volutamente accostato al termine "egualitario" il prefisso "dis-", che ne esprime di per sé valore privativo, rivolge al lettore, dunque, un imponente interrogativo e, cioè, se le politiche e i processi che hanno toccato a livello regionale la realtà delle regioni significativamente più popolose del Nord Italia – quale oggetto dell'approfondimento da parte degli autori della presente opera – sono risultate adeguate a fronteggiare la *paupertas* di latiniana memoria o, piuttosto, se hanno lasciato vive e, pur sempre, pressanti importanti problematiche. La scarsezza e l'inidoneità dei mezzi di sussistenza intuitivamente non è, di certo, per niente accostabile ad un'idea di povertà nello stile che, di contro, maggiormente attiene al buongusto e al contegno del singolo. Al contrario, ci si permette di sottolineare come l'esecuzione

1 Questa espressione si ritrova nel testo di Bertoluzza, Meo e Volturo, a pagina 116.

di processi di attuazione del reddito minimo a livello regionalistico si sia differenziata, pur non nella totalità dei casi esaminati, dal quadro sistematico adottato a livello nazionale. Tuttavia, quest'ultima affermazione trova un assunto opposto, esito di un procedimento *a contrario*, cioè la possibile estensione delle politiche adottate a livello regionale, già preesistenti e ben consolidate, nella visione nazionale, in un ampliamento e in uno sviluppo che ne sono la diretta conseguenza.

Il reddito minimo, presentato a pieno titolo come un ammortizzatore sociale al pari di altri strumenti – vedi la cassa integrazione straordinaria o i buoni spesa comunali, volti a contenere la dilagante povertà alimentare – è entrato di diritto nella narrativa e negli studi dottrinali, nonché in contesti giurisprudenziali, vista la dominanza che ha, nel tempo, prepotentemente assunto. Quale sia la corretta misura di somministrazione di tutti i contributi assistenziali, previdenziali e beneficiali rivolti alle famiglie come ai singoli resta un'irrisolta questione, che si intreccia con la necessità di rilanciare il futuro di numerose regioni italiane, oltre che dell'individuo in prima battuta.

Il reddito minimo in azione può, in conclusione, essere letto come un *pamphlet* di denuncia circa le ombre e i numerosi vuoti che tali misure – in primo luogo tale contributo economico per persone e nuclei familiari che vivono in una dimensione reddituale inferiore alla soglia ritenuta di povertà – rappresentano. L'abbaglio del raggiungimento di sistemi egualitari per il tramite dell'erogazione di dette misure da parte sia dello Stato che delle regioni non consente di dirimere un'ulteriore tematica, tanto vicina al reddito minimo quanto lo è quella della povertà. Trattasi dell'ereditarietà delle disuguaglianze, di cui molteplici cenni sono stati fatti da Tommaso Frangioni e Alessandro Martelli nel contributo, all'interno dell'opera, intitolato *Le relazioni fra beneficiari e operatori*.

La voce dei poveri risulta, conseguentemente, affogata, strozzata e soffocata da un sistema il più delle volte insufficiente a gestirne condizioni di estrema indigenza. Impeccabile, dunque, a livello contenutistico il lavoro scientifico qui recensito, dal momento che tale "voce" è stata sapientemente raccolta e, pur con enormi difficoltà di reperimento di testimonianze esemplificative da parte dei beneficiari, ascoltata nelle sue variegate tonalità e, poi, elegantemente tradotta con parole raffinate, per nulla altisonanti. Diversi testimoni privilegiati hanno, infatti, sottolineato il permanere di difficoltà nel raccordo con l'ente regionale[2].

2 Tale difficoltà si evince in particolare nel testo di Sabatinelli, De Gregorio e Pernetti, a pagina 84.

Brillanti anche la scelta stilistica del linguaggio utilizzato e la preferenza estetica data alla struttura del libro. Quest'ultima si evince, inoltre, dalla suddivisione nelle tre parti, più volte già menzionate, curando, così, la vivace raccolta dei singoli saggi.

Nel complesso, guardando alla mole di lavoro che precede l'opera in esame, si suggerisce la lettura de *Il reddito minimo in azione* anche per la stimolazione continua che il libro suscita in chi si approccia a decifrarne e interpretarne i caratteri preminenti. Permangono, tuttavia, questioni aperte, vedi le "alleanze contro la povertà" pensate nella regione Veneto, o l'azione regionale dell'Emilia-Romagna che pone un'attenzione continua ai temi del contrasto alla povertà, o dell'inclusione sociale in costante e ininterrotta trasformazione, o ancora la *governance* piemontese in un perenne sviluppo, che ha tutte le sembianze di una *never ending story* o di una saga infinita.

I quesiti che nascono dalle precedenti considerazioni incontrano, quindi, un interrogativo che, prevalendo indiscutibilmente, li sovrasta e, cioè, se le politiche regionali, adottate per contrastare la povertà, siano in via di consolidamento o, al contrario, se risultino ancora insufficienti e inadeguate a sostenere gli urgenti e improrogabili progressi, che, non sporadicamente, esitano in un "pacifico" e indiscutibile peggioramento, in un'inconfutabile involuzione, in un inoppugnabile regresso. L'impianto espressivo e l'architettura formale del testo, indubbiamente, sarebbero giudicati all'altezza anche dagli illetterati della materia, considerati e stimati il vigore, la profondità e l'intensità con cui le tematiche vengono ostinatamente descritte e instancabilmente narrate da ogni singolo autore.