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.