

WORKFARE: OBBLIGO AL LAVORO E INDIVIDUALIZZAZIONE DEL RISCHIO

Dario Colombo

Università di Genova - DISFOR, dariocolombo10@gmail.com

Abstract: Workfare: Work's obligation and individualization of risk

The collapse of Keynesian welfare states has determined a change in the relationship between individuals and social risks. The risk is no longer collectively addressed but its management is left to the prudence and the skills of subjects. Unemployment is no exception. The gradual spread of workfare policies aims to replace the subsidies, which are considered harmful to the work ethic and the health of the labor market. This transition produces an ambiguous space between protection and coercion, assistance and punishment. A space that is the symptom of the neoliberal restructuring of relations and modes of production.

Keywords: Welfare, Workfare, Risk, Neoliberalism.

1. *Le metamorfosi della sicurezza e del rischio*

Nel mezzo di una guerra mondiale dall'esito ancora incerto, ormai settanta anni fa, William Beveridge pubblicava il suo celebre *Report*,

seguito a breve dalla sua opera più importante¹. Una soglia, *below which no one should be allowed to fall*, era disegnata nella società britannica. Ciascun cittadino poteva sentirsi sicuro: la lunga mano dello stato sarebbe intervenuta ogniqualvolta si fosse trovato in difficoltà. I cinque *giants* da sconfiggere sulla via della futura ricostruzione post-bellica – *want, disease, ignorance, squalor and idleness* – erano riterritorializzati dall’essere un problema del singolo individuo all’essere materia dell’azione governativa.

Il rapporto Beveridge era una risultante della forma dominante del potere biopolitico per lungo tempo. Secondo Foucault², se nell’occidente delle monarchie assolute la forma pura del potere era il diritto di dare la morte, nel XVII secolo i poteri cominciarono a indirizzarsi verso la gestione e il potenziamento della vita. Il benessere delle popolazioni diventava lo specchio della potenza degli Stati. L’affermazione del capitalismo, in una visione completamente opposta a quella weberiana, non era da attribuirsi allora alla frugalità di una morale ascetica ma, al contrario, alla moltiplicazione delle forze dei corpi organici.

Al culmine di questo processo, nella prima metà del XX secolo, gli stati offrirono agli individui una sorta di patto. Si trattava di una socializzazione dei rischi in cui l’amministrazione statale fungeva da assicuratore generale grazie alle somme – i contributi – versati dalla popolazione. Questo aveva molti significati: un intervento capillare sul tessuto sociale³, una crescita della burocrazia per amministrare le casse, un congelamento dei conflitti tra le classi⁴, la creazione di una serie di

¹ W.H., Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, London, H.M. Stationery Office, 1942; Id., *Full Employment in a Free Society*, London, Allen&Unwin, 1944.

² M. Foucault, *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France, 1975-1976*, Paris, Seuil-Gallimard, 1997; Id., *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Gallimard-Seuil, 2004; Id., *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Seuil-Gallimard, 2004.

³ J. Donzelot, *L’invention du social: essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard, 1984.

⁴ R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*, Paris, Gallimard, 1995.

poste in gioco elettorali nella competizione partitica⁵. Significava soprattutto che, in forme molteplici e mai ovviamente perfette, la salute corporea e una vecchiaia dignitosa diventavano diritti di tutti i cittadini. Al contempo un reddito di sostituzione in caso di perdita del lavoro o di infortunio diventava un beneficio per tutti i lavoratori. E questi diritti giacevano esternamente alle logiche di mercato.

From the cradle to the grave fu lo slogan di un welfare state che non si realizzerà però mai davvero integralmente. La frase simboleggia tuttavia uno dei più rilevanti processi storici della prima metà del XX secolo: la progressiva presa in carico da parte degli stati europei degli accidenti individuali. La tecnologia sociale su cui questo progetto si fondava – l'assicurazione – era frutto della razionalità con cui l'incidente industriale era stato inquadrato alla fine del XIX secolo. Il graduale passaggio concettuale dalla pericolosità evenemenziale al controllo dei fattori di rischio⁶ aveva permesso di applicare un meccanismo di calcolo alle tensioni tra maestranze e padronato che inevitabilmente seguivano l'incidente. Un contratto imprigionava il conflitto di classe e apriva alla sua rinegoziazione entro le procedure definite dal diritto⁷. Questa logica di trattamento si estese alle altre assicurazioni, permettendo di stendere un programma articolato di prevenzione collettiva: i sistemi di protezione sociali⁸.

Dagli anni '70 del XX secolo questo modello è tuttavia entrato in crisi, investito da critiche provenienti da ogni direzione⁹. La crisi degli

⁵ P.M. Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare States. 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

⁶ R. Castel, *From Dangerousness to Risk*, in *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, a cura di G. Burchell, C. Gordon, P. Miller, 1991, Chicago, University of Chicago Press, 1991, pp. 281-298.

⁷ F. Ewald, *L'État Providence*, Paris, Grasset, 1986.

⁸ P. Flora, A. Heidenheimer, a cura di, *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick-London, Transaction Books, 1981.

⁹ J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martins, 1973; J. Habermas, *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press, 1975; P. Rosanvallon, *La crise de l'État-*

stati sociali è un fenomeno complesso, che riguarda varie dimensioni e che si presta a molteplici interpretazioni. Per quel che concerne il meccanismo assicurativo è stata annunciata soprattutto dal lato finanziario. In politica ed economia, così come a livello mass-mediatico, è divenuto un luogo comune che le assicurazioni sociali gestite dal pubblico manchino di un meccanismo attuariale di calcolo, siano troppo generose e male gestite.

Che cosa è successo al rapporto tra rischio e individuo? Se l'assicurazione sociale si sviluppò nel secondo dopoguerra come una tecnologia inclusiva, alla fine dei «trenta gloriosi» si assistette a un passaggio dalla mutualizzazione dei rischi alla loro individualizzazione¹⁰. Il passaggio dal capitalismo welfaristico a quello liberista ha consegnato il rischio sociale alle dislocazioni delle ricchezze. Il progetto di sicurezza generale, fondato sulla tecnologia assicurativa gestita e garantita dallo stato centrale, svanisce. Il modello universalistico si è frammentato in tecniche di *targeting* e di *profiling*, cioè nell'individuazione dei livelli di esposizione dei gruppi sociali e dei singoli individui a un determinato tipo di rischio. Il benessere diventa una responsabilità dei singoli soggetti. Questi sono chiamati a mantenere un atteggiamento prudente verso la propria salute, a ponderare i rischi cui vanno incontro tanto nella gestione del proprio corpo quanto in quella dei propri beni¹¹.

Nella previdenza il tradizionale modello di riferimento, il cosiddetto *pay-as-you-go defined benefit*, pubblico e finanziato a ripartizione con i contributi dei lavoratori in attività, è stato progressivamente sostituito da edifici previdenziali multi-pilastro che contemplan l'accantonamento di

providence, Paris, Seuil, 1981; R. Mishra, *The Welfare State in Crisis*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1984; F.G. Castles, *The Future of the Welfare States. Crisis, Myths and Crisis Realities*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

¹⁰ D. Defert, 1991, *Popular Life and Insurance Technology*, in G. Burchell, C. Gordon e P. Miller, a cura di, *op. cit.*, pp. 211–234.

¹¹ P. O'Malley, a cura di, *Crime and the Risk Society*, Aldershot, Ashgate, 1998; Id., *Risk, Uncertainty and Government*, London, GlassHouse Press, 2004; M.H. Nadesan, *Governmentality, Biopower and Everyday Life*, New York–London, Routledge, 2008.

quote presso fondi pensionistici privati¹². Tutti i sistemi sanitari pubblici, anche quelli più universalistici, hanno visto l'introduzione di forme di partecipazione alla spesa da parte degli utenti¹³. Una delle conseguenze è che il diritto alla salute va a ricalcare almeno in parte la stratificazione sociale. Parallelamente, le cure sanitarie hanno subito una torsione che da onere pubblico le ha condotte a essere occasione di profitto privato¹⁴. Anche in questo ambito si è fatta strada l'idea che l'accidente possa essere il segnale di una condotta poco virtuosa. La malattia intesa come azzardo morale dell'individuo – magari fumatore o sovrappeso – fa sì che il benessere fisico ricada sulla sua responsabilità. Per quel che concerne le politiche contro la disoccupazione, in molti paesi si è verificata una privatizzazione dei meccanismi di intermediazione tra domanda e offerta e ne è stato reso più difficile l'accesso. I sussidi dipendono sempre di più da una valutazione intorno al comportamento morale del disoccupato¹⁵, il quale è chiamato a far fronte all'assenza di lavoro attraverso la capacità di formarsi adeguatamente e di organizzarsi autonomamente un futuro.

Tutti questi cambiamenti hanno in comune quattro aspetti, intersecati fra di loro:

- i. Intendono il rischio non come un fatto sociale e collettivo, ma come il risultato dell'incontro tra l'accidente (malattia, infortunio,

¹² A.B. Atkinson, *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Cambridge, MIT Press, 1999.

¹³ B. Palier, *La Réforme des systèmes de santé*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.

¹⁴ I. Kickbusch, *Health Governance: The Health Society*, in *Health and Modernity: The Role of Theory in Health Promotion*, a cura di D. McQueen, I. Kickbusch, New York, Springer, 2007; N. Rose, *The Politics of Life Itself: Biomedicine, Power, and Subjectivity in the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

¹⁵ J. Peck, *Workfare States*, Princeton-London-New York, Guilford Press, 2001; W. Walters, *Unemployment and Government: Genealogies of the Social*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002; J. Krinsky, *Free Labor. Workfare and the Contested Language of Neoliberalism*, Chicago-London, University of Chicago Press, 2007; R. Castel, *La montée des incertitudes : travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil, 2009.

morte, invecchiamento) e la previsione di un singolo. La gestione del rischio diventa perciò un fatto individuale.

ii. La gestione individuale del rischio può essere giudicata in termini morali.

iii. Il pubblico è progressivamente sostituito dai privati nella gestione dei rischi. Si creano dunque dei mercati o *quasimarkets*¹⁶ dei rischi sociali.

iv. La gestione di questi rischi è letta attraverso una griglia che, più che economica in senso beckeriano¹⁷, definirei contabile.

Mentre la sicurezza sociale si frantumava, la contemporaneità si scopriva incerta. Le sociologie del rischio hanno tentato una diagnosi di questa insicurezza aprendo un dialogo e infine sostituendo le precedenti grandi narrazioni dominanti, quelle del post-industriale di Touraine o di Bell e quelle della crisi della modernità di Habermas o di Lyotard. I lavori di Beck, Giddens e Bauman hanno interpretato le nostre società come una piena realizzazione degli ideali della modernità, enfatizzando in particolare il compimento dei progetti di emancipazione individuale contenuti nelle filosofie illuministiche e liberali. Questo *corpus* ha identificato tuttavia una discontinuità del contemporaneo per quanto riguarda il rapporto tra le popolazioni e i rischi sociali. A livello macro, tale discontinuità è ravvisata nella perdita di controllo da parte delle società moderne sulle conseguenze dei pericoli – ecologici, militari, finanziari – da esse stesse prodotti. A livello microsociologico, il disancoramento dell'individuo dalle forme tradizionali di protezione sociale e la sua proiezione in un orizzonte globale hanno portato a un diffuso smarrimento esistenziale.

¹⁶ J. Le Grand, *Quasimarkets and Social Policy*, in «The Economic Journal», 1991, n. 101, 408, pp. 256-1267.

¹⁷ G.S. Becker, *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago, University of Chicago Press, 1978.

Questo tipo di lettura sembra tuttavia presupporre una filosofia della storia tardo-hegeliana, dove l'inedito del cambiamento non è contingente ma inevitabile. Un'altra interpretazione preferisce ricondurre le insicurezze sociali a un preciso progetto politico ed economico, quello neoliberale. Da questo punto di vista, l'insicurezza sociale sarebbe la conseguenza della scelta delle élites di destrutturare i precedenti assetti keynesiani¹⁸. L'attacco al pubblico è una delle caratteristiche principali del neoliberismo e le riforme degli stati sociali sono state modellate e influenzate dall'idea che l'iniziativa privata sia più efficiente della pubblica¹⁹.

Che cosa avrebbe allora sostituito i precedenti assetti dei sistemi di protezione sociale? Indipendentemente dal fatto che i *welfare regimes*, pur trasformati, sono pur sempre sopravvissuti a tagli e riforme²⁰, ibridizzandosi con il privato e il terzo settore²¹, l'ormai quarantennale destrutturazione neoliberista ha prodotto, a fronte di una diminuzione della stabilità socio-economica dei cittadini, una ridislocazione delle pratiche di sicurezza a vari livelli e un'esplosione del discorso pubblico

¹⁸ D. Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2005; A. Saad-Filho, D. Johnston, a cura di, *Neoliberalism. A Critical Reader*, London-Ann Arbor, Pluto Press, 2005; V. Navarro, a cura di, *Neoliberalism, Globalization, and Inequalities: Consequences for Health and Quality of Life*, Amityville, Baywood Publishing, 2007; L. Gallino, *Con i soldi degli altri. Il capitalismo per procura contro l'economia*, Torino, Einaudi, 2010; Id., *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, Einaudi, 2011.

¹⁹ J. Clarke, *Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neo-Liberalism?*, in «Journal of Social Policy», 2004, 33, 1, pp. 27-48; Id., *Reconstructing Nation, State and Welfare: The Transformation of Welfare States*, in., *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, a cura di M. Seeleib-Kaiser, Basingstoke-New York, Palgrave MacMillan, 2008, pp. 197-209; D. Colombo, *Neoliberismo e stato sociale*, Roma, Aracne, 2013.

²⁰ G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Post-Industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1999; P. Pierson, a cura di, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2001; U. Bazant, S. Hegelich, K. Schubert, a cura di, *The Handbook of European Welfare Systems*, London-New York, Routledge, 2009.

²¹ G. Marston, C. McDonald, a cura di, *Analysing Social Policy: A Governmental Approach*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006; S.P. Osborne, *The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges*, London-New York, Routledge, 2008; B. Gidron, M. Bar, a cura di, *Policy Initiatives Towards the Third Sector in International Perspective*, New York, Springer, 2010.

intorno a essa. Il perno del dibattito si è spostato dai diritti sociali a una declinazione che intende la sicurezza come protezione dai comportamenti devianti.

La concezione predominante individua una serie di nemici interni: delinquenza urbana, “clandestini”, “terroristi”, senzatetto, eroinomani. Questi gruppi della popolazione sono stati additati come la causa principale del senso di insicurezza dei cittadini. La rilevanza mediatica e politico-elettorale assunta dal tema della criminalità ha alimentato questa percezione di paura²². Una percezione che rischia di mistificare l'aumento della povertà urbana composta da indigeni e migranti dei cosiddetti secondo e terzo mondo, fenomeno meno presente nei media ma ben più concreto e conseguente i cambiamenti nei modi della riproduzione sociale.

Coniato in mezzo alle statistiche truccate dei poliziotti newyorchesi negli anni 90, *zero tolerance* è stato lo slogan di tante campagne elettorali: termine d'impatto sicuro e divenuto ormai d'uso popolare²³. The *talk of crime*²⁴ non ha portato unicamente a un inasprimento delle sanzioni penali per i piccoli delitti della strada: è nel perseguimento individuale della propria incolumità – e nella corrispondente espansione del settore privato della sicurezza – che è maggiormente visibile il mutamento delle forme di controllo. Un esempio di questa tendenza è dato dalla diffusione di forme di abitare fortificate che combinano dispositivi di sorveglianza e barriere all'accesso per i non residenti. Queste risposte al sentimento di insicurezza riproducono in ambito “domestico” le strategie attraverso cui opera la gestione degli spazi urbani. In entrambi i

²² V.J. Simon, *Governing through Crime, How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, New York, Oxford University Press, 2007.

²³ T. Newborn, T. Jones, *Symbolizing Crime Control: Reflections on Zero Tolerance*, in «Theoretical Criminology», 2007, 11, 2, pp. 221-246.

²⁴ T.P.R. Caldeira, *City of Walls. Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, Berkeley, University of California Press, 2000.

casi l'ordine è garantito attraverso un calcolo preventivo dei fattori di rischio e l'esclusione delle condotte non conformi²⁵.

Guardando all'intero sistema sociale, si osserva che al ritrarsi dei sistemi di welfare ha fatto riscontro una diffusione delle istanze di governo in reti non esclusivamente composte da enti statali ma comprendenti anche una molteplicità di agenzie private e di ibridi pubblico/privati. Queste autorità sono poste in prossimità dei soggetti governati e richiedono il loro stesso coinvolgimento. Dean²⁶ parla in tal senso di *delegation* della sovranità. Emerge una distinzione tra politico e non-politico che fa sì che il primo diventi una mera funzione del secondo, individuato dall'*advanced neoliberalism*²⁷ nell'insieme dei processi naturali che hanno origine nella società civile, negli scambi economici volontari e nelle comunità. Queste sfere sarebbero da favorire e potenziare, preferendo i loro meccanismi autonomi di regolazione agli interventismi dello stato centrale, secondo strategie di governo che mirano alla creazione di spazi capaci di autogestirsi.

Le nuove forme di governo del sociale non sopprimono le agenzie ereditate dagli assetti keynesiani, che continuano sì a essere utilizzate, ma solo dopo essere state sottoposte a un *restyling* mercantile. I professionisti al loro interno – amministratori e politici, operatori sociali e personale sanitario – si trovano costretti a misurare i propri risultati sulla base di criteri contabili e di standard di qualità. Parallelamente alla progressiva restrizione dei budget, nel pubblico sono stati importati l'*expertise* e le tecnologie provenienti dalle discipline manageriali. La regolazione sociale

²⁵ M. Porcu, *Gated communities et contrôle de l'espace urbain. Un état des lieux*, in «Déviance et Société», 2012, 37, pp. 229-247; Id., 2013, *Quartieri privati: stato dell'arte e prospettive di ricerca*, in «Cambio», 3, 6, pp. 89-99.

²⁶ M. Dean, *Powers of Life and Death beyond Governmentality*, in «Cultural Values», 2002, 6, 1-2, pp. 119-38

²⁷ B. Hindess, *Liberalism –What's in a name?*, in *Global Governmentality: Governing International Spaces*, a cura di W. Larner, W. Walters, London-New York, Routledge, 2008, pp. 20-39; P. Miller, N. Rose, *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*, Cambridge, Polity Press, 2008.

si trova a essere misurata in base a indicatori di efficacia, valori di *performance*, metodi di monitoraggio e criteri di valutazione quantitativa²⁸.

2. *Che cosa si intende per «workfare»*

Le politiche workfariste sono emblematiche dei cambiamenti relativi al rapporto tra individui e rischi sociali. Il termine «workfare» individua un gruppo di programmi contro la disoccupazione e l'assenza di partecipazione al mercato del lavoro. Queste politiche vogliono trasformare un non occupato ricevente sussidi dalla pubblica amministrazione in un lavoratore occupato. In estrema sintesi sono «programmi o schemi che chiedono alle persone di lavorare in cambio di assistenza sociale sotto forma di sussidi»²⁹.

Il principale obiettivo è quindi l'inserimento lavorativo dell'assistito in un qualsiasi tipo d'impiego. Il disoccupato firma un contratto che lo vincola, pena il taglio dei benefici, a svolgere una serie di attività. I programmi di *workfare* di norma prevedono che il beneficiario debba accettare impieghi non pagati, retribuiti con salari più bassi rispetto a un identico impiego in regime di libero mercato oppure non congrui rispetto al proprio profilo professionale. Questi impieghi non devono però essere confusi con i cosiddetti *make-work jobs*, vale a dire lavori, offerti e/o finanziati dal settore pubblico, spesso caratterizzati da costo superiore ai benefici ottenuti e non produttivi di alcun profitto.

Un elemento solitamente presente è rappresentato dalle strategie che puntano all'aumento dell'occupabilità del lavoratore potenziale, con l'obiettivo sistemico di ridurre lo *skills mismatch* tra offerta e domanda di lavoro. La transizione al lavoro viene in questo caso affidata a programmi obbligatori di riqualificazione della professionalità e ad

²⁸ M. Dean, *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, London, Sage, 1999.

²⁹ I. Lødemel, H. Trickey, *An Offer you can't Refuse – Workfare in International Perspective*, Bristol, The Policy Press, p. 17.

affiancamenti di esperti nella valutazione delle proprie competenze e nella ricerca di lavoro.

Il *workfare* non è sinonimo di politiche attive del lavoro, sebbene ne rappresenti un caso particolare. Con politiche attive si indica un insieme più ampio d'interventi di contrasto alla disoccupazione, classificati dall'OCSE in aiuti all'occupazione, creazione diretta di posti di lavoro, formazione professionale, sostegno finanziario e di consulenza alla nuova imprenditorialità, servizi per l'orientamento e il collocamento lavorativo. Entrambi i concetti appartengono comunque alla strategia complessiva volta a ridurre l'approccio passivo/curativo alla lotta alla disoccupazione.

Un soggetto istituzionale che intraprenda un intervento di *workfare* desidera che i beneficiari dei sussidi siano in qualche modo convinti a cercare, trovare e tenersi un posto di lavoro. Uno dei motivi principali è ovvio: avere un lavoratore pagato al posto di un assistito elimina una voce di spesa dal bilancio di una pubblica amministrazione e genera un flusso in entrata di contributi sociali e di imposte.

I metodi a disposizione di un'istituzione per fare sì che la partecipazione al mercato del lavoro sostituisca la riscossione di sussidi sono diversi e, sovente, si ritrovano miscelati nei singoli programmi: semplice eliminazione di sostegni al reddito; introduzione di clausole più restrittive per accedervi; implementazione di politiche di riqualificazione della forza lavoro potenziale; *benefits* rivolti a chi trovi impiego come ad esempio tariffe agevolate per il trasporto, per le cure mediche o per la custodia dei bambini; ri-orientamento del sistema di formazione professionale; ridefinizione delle imposizioni fiscali per rendere più conveniente l'essere occupati. In ogni caso il lavoro salariato deve risultare preferibile alla condizione di assistito, secondo il principio della *less eligibility*.

Questi programmi intendono rafforzare l'etica del lavoro, la quale risulterebbe indebolita dalle tradizionali protezioni, considerate meramente assistenziali. Vogliono liberare gli assistiti dalle cosiddette trappole della povertà e della disoccupazione. La prima si riferisce al fatto che se al crescere del lavoro retribuito i sussidi diminuiscono e le tasse aumentano, l'assistito è spinto a non impegnarsi nella ricerca e nel mantenimento dell'impiego. La seconda individua la condizione nella quale l'assistito rifiuta lavori a bassa qualificazione perché i costi relativi, in termini di sussidi persi, tempo e altre spese necessarie, sono superiori ai benefici.

La microeconomia neolibera – che ha avuto forte influenza nello sviluppo degli interventi di *workfare* – assume che l'impatto delle protezioni a difesa del reddito di lavoro su un attore razionale sia infatti quello di scoraggiare gli sforzi di ricerca di un'occupazione e di miglioramento della propria condizione di reddito³⁰. Il sussidio alzerebbe la soglia salariale sopra la quale un individuo trova vantaggioso lavorare, con la conseguenza di aumentare il livello della disoccupazione. La ricerca e il mantenimento di un'occupazione sarebbero disincentivati a causa della riduzione della differenza di reddito tra occupati e disoccupati. Le trappole suddette sono allora conseguenze dirette del sistema di protezioni sociali, il quale minerebbe la responsabilità e l'autonomia delle persone sviluppando una cultura della dipendenza³¹. In ultima analisi si giunge sino alla «convinzione che il welfare sia iniquo nei confronti dei lavoratori più poveri»³².

Questo punto di vista è situato all'interno di uno schema di analisi neoclassico: basterebbero le dinamiche di mercato ad allocare la risorsa

³⁰ T.M. Andersen, M. Svarer, *The Role of Workfare in Striking a Balance between Incentives and Insurance in the Labour Market*, in «Economica», 2014, 81, 321, pp. 86–116.

³¹ A. Lindbeck, *The Welfare State*, London, Elgar, 1992; Id., *Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms*, in «Scandinavian Journal of Economics», 1995, 97, pp. 477–94.

³² R.M. Solow, *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 30.

lavoro nel punto più prossimo possibile a un ottimo paretiano. Un orizzonte che vede la causa del persistere della disoccupazione nella rigidità relativa dei salari. In quest'ottica, la graduale eliminazione degli schemi di protezione del reddito e lo spostamento dei beneficiari verso il mercato del lavoro sono considerati salutari per il sistema economico. Un programma di *workfare* sarà una delle condizioni per cui il costo marginale di un lavoratore, una volta eliminate le distorsioni dovute all'intervento pubblico, tornerà a essere inferiore alla sua produttività marginale, convogliando domanda e offerta di lavoro verso il punto di equilibrio.

Lo schema neoclassico del mercato del lavoro è stato largamente integrato attraverso le analisi dei suoi fallimenti e delle sue imperfezioni: asimmetrie informative, tasso naturale di disoccupazione, importanza delle istituzioni sociali. Ciò non esclude che anche gli economisti che considerino possibili più punti di equilibrio tra tasso di disoccupazione e tasso salariale, possano sostenere l'effetto positivo di un programma di *workfare*, a patto che accolgano le premesse principali dell'economia neoclassica nella determinazione del salario.

Anche i teorici del capitale umano hanno buone motivazioni nel giudicare positivamente programmi che puntano molto sulla riqualificazione professionale e l'*empowerment* morale di un segmento debole della popolazione in età da lavoro. Sebbene, *ceteris paribus*, l'aumento della qualificazione della forza lavoro alzi i salari e conseguentemente la disoccupazione, tale criticità sarebbe superata dagli effetti congiunti di contrasto alle cause frizionali e strutturali della disoccupazione nel breve-medio termine e, nel lungo periodo, dal fatto che l'aumento di competenze e di abilità delle persone rappresenterebbe un fattore di crescita di tutto il sistema economico.

I benefici del *workfare* sono avvalorati da un'ulteriore argomentazione di carattere macroeconomico: la flessibilità del lavoro permette di

espandere la produzione in periodi di crescita senza incidere successivamente sull'inflazione. Infatti, se al successivo decrescere della domanda aggregata una parte degli occupati non fosse immediatamente licenziabile, i prezzi di produzione e al consumo si alzerebbero. Essendo i lavoratori inseriti in programmi workfaristici assunti di norma con contratti a tempo determinato, questo aiuta la flessibilità del sistema economico e il contenimento dell'inflazione.

Non serve essere esperti di storia sociale per sospettare che politiche rivolte a spingere la popolazione verso lavori male retribuiti siano esistite in numerose formazioni sociali, disseminate lungo le epoche storiche. Con il termine *workfare*, tuttavia, si restringe notevolmente il campo. Ci si riferisce unicamente a programmi che intendono sostituirsi a precedenti interventi di carattere assistenziale. Un esempio storico particolarmente calzante è l'abolizione dello *Speenhamland System*, processo descritto da Polanyi³³.

Pur tenendo in considerazione la presenza di questo e di altri antecedenti storici, i primi programmi di *workfare* propriamente detti³⁴ hanno origine negli Stati Uniti negli anni sessanta del XX secolo. Nel 1962 il *Manpower Development and Training Act*, inserito nella New Frontier kennediana, aveva già sperimentato meccanismi intesi a spostare i poveri dai sussidi di disoccupazione verso lavori a bassa qualificazione³⁵. È solo però alla fine del decennio che la parola *workfare* compare nel dibattito

³³ K. Polanyi, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1944.

³⁴ R.M. Blank (*The New American Model of Work-Conditioned Public Support*, in *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and in America*, a cura di J. Alber, N. Gilbert, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 176-198) preferisce il sintagma *work-conditioned transfers*, specificando che, negli Stati Uniti, il termine *workfare* ha il significato precipuo di sistema di assistenza pubblica che inserisce genitori adulti – in particolare madri – nel pubblico impiego.

³⁵ F.F. Piven, R.A. Cloward, *Poor People's Movements : Why They Succeed, How They Fail*, New York, Vintage Books, 1979.

politico statunitense. Per Peck³⁶ appare per la prima volta nel 1968, pronunciata da un attivista per i diritti civili allo scopo di connotare in senso negativo le politiche del lavoro proposte dal candidato presidenziale repubblicano, Richard Nixon. Krinsky³⁷ posticipa la sua apparizione al 1970. Uno dei primi esempi compiuti fu il *Community Work Experience Program* introdotto in California nel 1972 dal governatore Ronald Reagan.

Cari alla New York di Giuliani, con i suoi *Work Experience Programs*, è solo negli anni novanta che i programmi workfaristici, pur con marcate differenze da nazione a nazione³⁸ si sono diffusi in tutto il mondo, dall'Etiopia³⁹ alla Corea del Sud⁴⁰, dall'Australia, dove nel 1997 entrò in vigore il programma *Work for the Dole*, all'India che con il *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* del 2005 ha inteso affrontare il problema della disoccupazione dei braccianti agricoli. *Policies* workfariste sono implementate in tutti i paesi comunitari. Uno dei primi paesi europei a dotarsi di schemi di workfare è stata la Francia con il programma relativo al *Revenu Minimum d'Insertion*, poi integrato dal *Revenu Minimum d'Activité* e infine sostituito dal *Revenu de Solidarité Active* nel 2009. In Gran Bretagna le riforme del 1996 della *Job Seekers Allowance*, seguite dai *New Deal* nel 1998 e nel 2009, sino all'introduzione dello

³⁶ J. Peck, *Workfare: a Geopolitical Etymology*, in «Environment and Planning D: Society and Space», 1998, 16, 2, pp. 133-161.

³⁷ J. Krinsky, *Free Labor. Workfare and the Contested Language of Neoliberalism*, *op. cit.*

³⁸ N. Gilbert, R.A. Van Voorhis, a cura di, *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2001; I. Lødemel, *Workfare: Towards a New Entitlement or a Cost-cutting Device Targeted at Those Most Distant from the Labour Market?*, in «CESifo DICE Report», 2005, 3, 2 pp. 13-17; J. Kluve, *The effectiveness of European active labour market policy*, «Labour Economics», 2010, 17, pp. 904-18.

³⁹ A.R. Quisumbing, Y. Yohannes, *How Fair is Workfare? Gender, Public Works, and Employment in Rural Ethiopia*, World Bank Publication, 2005.

⁴⁰ I. Lødemel, E. Dahl, *Public Works Programs in Korea: A Comparison to Active Labor Market Policies and Workfare in Europe and the US in Labor Market Reforms in Korea: Policy Potions for the Future*, a cura di F. Park, Y-B. Park, G. Betcherman, A. Dar, Washington D.C., World Bank, 2001, pp. 196-214.

Dario Colombo

Universal Credit nel 2013, hanno diminuito la durata dei sussidi e inasprito le condizioni di accesso.

In generale

nonostante le differenze, si può dire che tutti i paesi europei si siano mossi sempre più da un obiettivo di supporto a uno di attivazione, enfatizzando fortemente sia il dovere sia le virtù integrative del lavoro (pagato) e della partecipazione al mercato del lavoro. Da questo punto di vista, si potrebbe affermare che si sono avvicinati agli Stati Uniti⁴¹.

In che senso? L'assistenza americana è sempre stata caratterizzata da limitati benefici in denaro, a causa del forte pregiudizio morale gravante sugli assistiti. La protezione sociale per i poveri si basa innanzitutto su un programma di concessione, previa prova dei mezzi, di un sussidio monetario mensile a famiglie a basso reddito, per lo più donne sole con figli. In quest'ambito, il *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA) del 1996, esito della promessa di Clinton di *end welfare as we know it*, sostituì l'*Aid to Families with Dependent Children* (AFDC), in attività da sessanta anni, con il *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF). Con questa riforma i trasferimenti condizionati dall'obbligo al lavoro sono divenuti la misura principale per i cittadini americani non anziani né disabili. La riforma del welfare statunitense si connota complessivamente come una diminuzione dei sussidi agli inoccupati e un aumento di quelli rivolti a occupati con basso salario. Poiché finanziato da somme non aumentabili nei periodi di recessione e imponendo condizioni di accesso restrittive, «col sostituire l'organizzazione aperta del finanziamento dell'AFDC con quello fisso del TANF il Congresso ha concretamente eliminato la garanzia federale al

⁴¹ C. Saraceno, *Concepts and Practices of Social Citizenship In Europe: The Case of Poverty and Income Support for the Poor, United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and in America*, a cura di J. Alber, N. Gilbert, *op. cit.* pp. 151-175. Citazione da p. 167.

diritto alla pubblica assistenza»⁴². Il passaggio dal sussidio al lavoro è gestito con il coinvolgimento del privato (*welfare-to-work contractors*), «agenzie che non dipendono finanziariamente dalla qualità dei servizi forniti ma dalle quote di passaggio al lavoro»⁴³.

In Italia esistono misure di *workfare*? Elementi di *workfare* erano già presenti nella l. 223/1993 per quanto concerne la concessione della Cassa Integrazione Guadagni, così come nella riforma dei servizi per l'impiego e delle politiche del lavoro, voluta dal d.lgs. 469/1997 e dalla l. 196/1997 (il cosiddetto "Pacchetto Treu"), la quale abolì il monopolio pubblico nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. I lavori socialmente utili, normati in particolare da questi provvedimenti, si configurano come un caso particolare di «workfare all'italiana»⁴⁴. I d.lgs. 181/2000 e 297/2002 hanno successivamente introdotto condizioni più rigide per ottenere lo stato di disoccupazione. È tuttavia la cosiddetta riforma Biagi (l. 30/2003) che ha operato il tentativo più compiuto di introduzione di elementi workfaristici nel diritto del lavoro italiano, pur rimanendo questi

⁴²N. Gilbert, *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p.71.

⁴³ J.F. Handler, 'Ending welfare as we know it': welfare reform in the US, in *Administering Welfare Reform. International Transformations in Welfare Governance*, a cura di P. Henman, M. Fenger, Bristol, The Policy Press-University of Bristol, 2006, pp. 117-136. Citazione da p. 126. Tra il 1996 e il 2001 le famiglie assistite sono crollate del 50% (R.M. Blank *The New American Model of Work-Conditioned Public Support*, *op.cit.*, p. 184). Uno studio longitudinale di T. Cheng (*Financial self-sufficiency or return to welfare? A longitudinal study of mothers among the working poor*, in «International Journal of Social Welfare», 2010, 19, pp. 162-172) mostra tuttavia che la probabilità per le madri sole e povere di non tornare a essere indipendenti finanziariamente è influenzata positivamente dalla generosità delle politiche sociali sia in termini di sussidio che in termini abitativi. Alle stesse conclusioni giunge L. Gonzalez (*The effect of benefits on single motherhood in Europe*, in «Labour Economics», 2007, 14, 3, pp. 393-412) riguardo i programmi di workfare di alcuni paesi europei.

⁴⁴ G. Beretta, *L'arcipelago dei lavori socialmente utili*, in «Il diritto del mercato del lavoro», 1999, 2, p. 241.

in parte inapplicati⁴⁵, anche a causa del macchinoso, se non inesistente, coordinamento tra politiche attive e politiche passive⁴⁶.

Attualmente esistono precisi obblighi contrattuali per i lavoratori in CIGS, volti a favorire l'occupabilità e le competenze professionali dei destinatari. Il cassaintegrato deve certificare la sua immediata disponibilità a un lavoro "congruo" e deve essere impegnato in una "continua" attività di ricerca. La congruità si riferisce al profilo professionale del disoccupato; alla durata del contratto proposto (minimo 8 mesi, 4 per la categoria giovani); alla distanza tra sede di lavoro e residenza in termini di chilometri (50) o di minuti di viaggio con mezzi pubblici (80 minuti). La continuità della ricerca significa svolgere tutte le attività previste e proposte dai servizi per l'impiego, formalizzate nel piano d'azione individuale (PAI) d'inserimento al lavoro: interviste periodiche; convocazioni; colloqui di lavoro; corsi di formazione e riqualificazione; tirocini e altri programmi di inserimento professionale. In caso di rifiuto di impieghi proposti o di mancata partecipazione alle attività stabilite, il sussidio è perduto. A date condizioni, i lavoratori cassaintegrati possono essere altresì chiamati a svolgere, al posto del sussidio, lavori socialmente utili.

Di tali obblighi è stata prevista l'estensione a tutti i disoccupati, benché questo provvedimento sia del tutto inapplicabile date le croniche carenze di organico e di risorse dei servizi per l'impiego. L'Accordo Stato-Regioni del 2009 sugli ammortizzatori sociali in deroga, in esecuzione del d.l. 185/2008, e la l. 2/2009, cui hanno fatto seguito le norme contenute nella l. 92/2012, hanno complessivamente previsto

⁴⁵ N. Forlani, *Le prospettive delle politiche di workfare in Italia*, in «Diritto delle Relazioni Industriali», 2010, 2, 20, pp. 364-376.

⁴⁶ R. De Vincenzi, *La valutazione di efficacia delle politiche di sostegno e accompagnamento al più rapido e migliore reinserimento lavorativo. Proposta per innestare una buona pratica valutativa europea cogliendo le opportunità offerte dalle trasformazioni in atto nel sistema di workfare italiano*, Paper for the Espanet Conference "Italia, Europa: Integrazione sociale e integrazione politica" Università della Calabria, Rende, Settembre 2013.

un'estensione degli obblighi per tutti i lavoratori sospesi, licenziati e disoccupati che percepiscano un sostegno economico. Questi devono dichiarare formalmente l'immediata disponibilità al lavoro e a percorsi di riqualificazione. La presa in carico da parte dei centri per l'impiego di un qualsiasi disoccupato è oggi quindi formalizzata in un patto di servizio e in un PAI, atti che personalizzano le misure e responsabilizzano il singolo utente attraverso una serie di obblighi inderogabili pena la perdita dell'assistenza monetaria. Rimane che le specifiche misure sono assai diversificate nelle legislazioni regionali e nei diversi contesti provinciali.

3. Linee interpretative e rilievi critici

Come interpretare questa tendenza a trasformare i beneficiari di sussidio in lavoratori a basso salario? Mi sembra che siano quattro le principali condizioni di possibilità che hanno contribuito all'emersione e alla legittimazione dei programmi di *workfare*.

a) La fine del capitalismo organizzato è coincisa con una ristrutturazione dei fattori della produzione. Questa è stata rivoluzionata a causa dell'impatto di nuove tecnologie, della riorganizzazione delle dinamiche della concorrenza internazionale, dell'introduzione di pratiche di delocalizzazione e divisione del processo produttivo. Si è ampliata la quota della forza lavoro impiegata in maniera flessibile: in periodi di saturazione dei mercati deve diminuire la spesa in capitale variabile sotto forma di tempo di lavoro retribuito; in caso di congiuntura positiva il lavoro deve intensificarsi e densificarsi. In tal senso, Jessop⁴⁷ legge il *workfare* come un elemento chiave della ristrutturazione dell'accumulazione capitalistica successiva al periodo fordista e

⁴⁷ B. Jessop, *Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy*, in «Studies in Political Economy», 1993, 40, pp. 7–39.

keynesiano. I nuovi assetti subordinerebbero le politiche sociali alla flessibilità e alla competitività strutturale del mercato del lavoro.

Il *workfare* è quindi parte di un processo di riorganizzazione complessiva, volto a far entrare la frazione maggiore possibile della popolazione nella forza lavoro ma secondo modalità duttili, con la possibilità di disporre di sacche di manodopera sottopagata e temporanea. Una sorta di esercito di riserva pre-disciplinato, spinto verso lavori sottopagati e saltuari. Ciò rischia di trascinare il resto del lavoro salariato a un livellamento verso il basso: eliminare i sussidi significa aumentare la concorrenza nelle occupazioni a bassa qualifica, abbassando i salari di tutto il mercato del lavoro⁴⁸.

b) I cambiamenti nel processo produttivo s'intersecano biunivocamente con il mutamento dei rapporti sociali riassunto da Robert Castel⁴⁹ nel concetto di fine della società salariale, processo che comprende una degradazione delle protezioni sociali e quattro traiettorie principali per quel che concerne la trasformazione dello statuto del lavoro: destabilizzazione degli stabili; installazione della precarietà; polarizzazione del mercato del lavoro; deficit di posti occupabili. Castel rifiuta l'idea che il lavoro salariato declini o svanisca, piuttosto diagnostica un suo sgretolamento (*effritement*) dove il precariato non è solo l'agente di deterioramento ma diventa il criterio delle relazioni di lavoro. Il *continuum* di posizioni della società salariale è progressivamente sostituito da una polarizzazione sociale dove i ceti bassi possono rifugiarsi sempre meno nel sistema di protezioni sociali e, se riescono ad accedervi, incontrano un insieme di pratiche stigmatizzanti.

I programmi di *workfare* s'inseriscono in questa logica. Poveri immeritevoli e lavoratori a bassa qualificazione sono intercambiabili e trasformabili l'uno nell'altro in un territorio ambiguo, sospeso tra

⁴⁸ R.M. Solow, *Work and Welfare*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

⁴⁹ R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*, op. cit.; Id., *La montée des incertitudes : travail, protections, statut de l'individu*, op. cit.

disoccupazione e lavoro coatto, assistenza e assicurazione, dove il disoccupato è trascinato in una procedura inclusiva che, al tempo stesso e paradossalmente, lo esclude da una congrua sicurezza sociale e lavorativa⁵⁰. È un processo di ri-mercificazione delle esistenze che riduce le possibilità di esistenza fuori dal mercato⁵¹ e si interseca con le difficoltà di mobilitazione sindacale degli utenti dei programmi di *workfare*, che risulta pressoché impossibile sul lungo periodo⁵². Ciò in linea con la severa riduzione del potere contrattuale dei lavoratori in tutti i settori e in tutti i paesi post-industriali.

c) Le riforme delle politiche di contrasto alla disoccupazione e dei sistemi pubblici di servizi all'impiego si situano nell'onda della cosiddetta rivoluzione manageriale delle pubbliche amministrazioni. Il fulcro del mutamento è l'impatto del *New Public Management*, che iniziò a farsi largo negli anni ottanta. La modernizzazione dei servizi pubblici e il nuovo *stato manageriale*⁵³ hanno spostato l'attenzione dalla sicurezza sociale all'efficienza e alla qualità dei servizi. Le pubbliche amministrazioni sono invitate a snellirsi per poter affrontare la propria messa in concorrenza su un mercato dei servizi sociali dove sfuma progressivamente la distinzione tra pubblico e privato e dove quest'ultimo è considerato una risorsa cui affidare sempre maggiori responsabilità nel campo delle protezioni sociali⁵⁴. Il *workfare* può così imporsi come alternativa efficiente al sussidio di tipo curativo semplicemente perché è ritenuto meno costoso.

⁵⁰ J.F. Handler, *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe. The Paradox of Inclusion*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

⁵¹ D. Clegg, *From Liberal Statism to Statist Liberalism: The Transformation of Unemployment Policies in Europe*, in *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, a cura di M. Seeleib-Kaiser, *op. cit.*, pp. 147-163.

⁵² J. MacLeavy, *Workfare and Resistance in the US: the Quietude and Ineffectiveness of Progressive Welfare Politics post 1996*, in «Geographical Journal», edizione online, doi: 10.1111/geoj.12092, 2014.

⁵³ J. Clarke, J. Newman, *The Managerial State*, London, Sage, 1997.

⁵⁴ P. Henman, M. Fenger, a cura di, *Administering Welfare Reform. International Transformations in Welfare Governance*, *op. cit.*; G. Marston, C. McDonald, a cura di, *Analysing Social Policy: A Governmental Approach*, *op.cit.*

Contemporaneamente, le sue caratteristiche permettono il coinvolgimento di enti privati a fini di lucro o non profit, nell'ottica di una riduzione delle competenze del pubblico e senza nulla che assicuri che le agenzie private coinvolte agiscano in base a criteri di utilità pubblica⁵⁵. Questo trasferimento di responsabilità è parallelo alla riterritorializzazione dei rischi dovuti all'instabilità del mercato del lavoro dallo stato ai singoli individui⁵⁶.

d) Il *workfare* tende complessivamente a una modificazione del comportamento del cliente/beneficiario: una quarta condizione di possibilità dei programmi di *workfare* va ravvisata nelle tecnologie di soggettivazione messe in opera allo scopo di produrre questa modificazione. La ristrutturazione del welfare opera una trasformazione delle identità soggettive da beneficiari passivi in soggetti *self-governing*. Come nota Mauger⁵⁷, le tecnologie di soggettivazione centrate sull'*empowerment* individuale hanno accompagnato un mutamento nel concetto di disoccupato. Questi è divenuto inoccupabile, non un inattivo, ma un inadatto alla società. Dall'intervento macrosociale si è passati a un'azione precisamente localizzata, in termini di valutazione dei casi, singoli o di gruppo, su cui intervenire⁵⁸. In ultima analisi è il singolo inoccupato a essere stato manchevole nella capitalizzazione di se stesso e deve perciò sottoporsi a interventi che sottintendono una mancanza nelle sue capacità o una carenza nella sua struttura morale: i dispositivi di inclusione sono costruiti sulle riqualificazione dei destinatari (stage, riscolarizzazione, aggiornamenti formativi, rispetto di regole

⁵⁵ S.Wright, *The Administration of Transformation: a Case study of Implementing Welfare Reform in the UK*, in P. Henman, M. Fenger, a cura di, *Administering Welfare Reform. International Transformations in Welfare Governance*, op. cit., 2006, pp. 161-182.

⁵⁶ J. Peck, N. Theodore, *Commentary. 'Work first': Workfare and the Regulation of Contingent Labour Markets*, in «Cambridge Journal of Economics», 2000, 24, 1, pp. 119-138.

⁵⁷ G. Mauger, *Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail*, in «Actes de la recherche en sciences sociales», 2001, 136-137, pp. 5-14.

⁵⁸ J. Peck, *Workfare States*, op. cit.; J. Handler, A.S Babcock, *The Failure of Workfare: Another Reason for a Basic Income Guarantee*, in «Basic Income Studies», 1,1, 2006 pp. 1-22.

comportamentali). È la sua condotta a dover essere allenata e corretta attraverso il potenziamento delle sue risorse impigrite, il *profiling* delle competenze, seguendo la traccia complessiva del rinvio delle questioni sociali alle caratteristiche ascritte e morali delle persone e dei gruppi⁵⁹.

Da quest'ottica i programmi di *workfare* contribuiscono a creare una zona sociale intermedia tra la disoccupazione e il lavoro. L'accento sulla cultura imprenditoriale, le logiche del progetto, la personalizzazione dei percorsi, l'enfasi sulla responsabilità nel lavoro e nella sua ricerca: sono i sistemi d'intervento e i saperi grazie ai quali le popolazioni interiorizzano la normalità della precarietà lavorativa. Queste linee di trasformazione rilanciano la correlazione tra l'affermazione di logiche liberali e l'emergere di pratiche punitive fondate sul lavoro obbligatorio per i poveri.

C'è il rischio di pericolosi sconfinamenti e ibridizzazioni. L'attualità sembrerebbe aver riportato in auge una divisione ultrasecolare⁶⁰, ripresa e rielaborata lungo tutto il percorso del pensiero liberale, vale a dire la distinzione tra poveri bisognosi da aiutare e poveri oziosi da punire. Una riproposizione che sfuma il confine tra i codici della protezione sociale e i codici della coercizione, realizzandosi in una legislazione sociale dal doppio binario la quale, nei nodi di scambio, lascia funzionare il principio

⁵⁹ W. Walters, *Unemployment and Government: Genealogies of the Social*, *op. cit.*

⁶⁰ La *matricola* – la lista nominativa dei poveri meritevoli mantenuti dalla chiesa locale – appare già nel VI secolo d.C. e, nell'Alto Medioevo, la regola di San Benedetto operava la distinzione tra questuanti inabili al lavoro e i parassiti, da allontanare dal monastero al trascorrere di due giorni. Dal XV secolo alle tradizionali associazioni di carità cristiana, se ne affiancarono altre di natura municipale e laica, con interventi di sussidio monetario (P. Gutton, *La société e les pauvres. L'exemple de la généralité de Lyon 1524-1798*, Paris, Les Belles Lettres, 1971). Nel XVI queste misure furono al centro di un acceso dibattito in tutta Europa. Le politiche assistenziali delle città furono ritratte con l'esclusione degli stranieri, l'introduzione del divieto di elemosina, la classificazione morale dei beneficiari (C. Liss, H. Soly, *Povertà e capitalismo nell'Europa preindustriale*, Bologna, Il Mulino, 1986). Il *De Subventione Pauperum* di Juan Luis De Vives (1525) ratificò la divisione tra poveri *verecondi* e poveri viziosi, costruita in primo luogo sulla distinzione tra validi e invalidi al lavoro (F. Conti, G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2005).

della *less eligibility*: costringere al lavoro ritraendo l'assistenza sociale. La precarietà salariale e la povertà vengono, all'unisono, imposte e punite, e il sistema di protezioni sociali e di sostegno al reddito è sostituito da un'articolata messa a punto di strumenti giuridici, polizieschi e morali, tra i quali vanno annoverati gli interventi workfaristici.

I programmi di obbligo al lavoro per i poveri appaiono quindi anche come uno dei sintomi di una più generale criminalizzazione morale della miseria, in una congiuntura nella quale la torsione del sociale sul penale si nutre della crisi dell'ideologia rieducativa⁶¹. Secondo Wacquant, il neoliberalismo concreta se stesso in simbiosi con lo stato penale. Si regredisce a una concezione atomistica della società in cui ogni soggetto è responsabile di se stesso e solo per se stesso e dove l'inasprimento delle pratiche punitive sulle categorie marginali è parallelo alla diminuzione del potere pubblico sul settore economico e all'abbandono del diritto al lavoro⁶². A questi rilievi critici si aggiunge un altro aspetto. L'assistenza sociale ha un carattere selettivo e residuale: scatta in presenza di un particolare bisogno e prevede, anche per le forme più aperte e garantite, un atto di certificazione dello stato di bisogno e una decisione sulla regolarità dell'attribuzione degli eventuali benefici⁶³. Già all'inizio degli

⁶¹ D. Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago University of Chicago Press, 2001.

⁶² L. Wacquant, *Les prisons de la misère*. Paris, Editions Raisons d'agir, 1999; Id., *Punir les pauvres: le nouveau gouvernement de l'insecurite sociale*, Marseille, Agone, 2004; Id., *The Wedding of Workfare and Prisonfare Revisited*, in «Social Justice», 2012, 38, 1–2, pp. 236-249.

⁶³ L'assistenza si applica sempre e comunque a individui singolarmente presi. Osservava Simmel (G. Simmel, *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Berlino, Duncker & Humblot, 1908, tr. it., *Sociologia*, Torino, Edizioni di Comunità, 1998, pp. 397-398): «in ciò essa si distingue da tutte le altre istituzioni che provvedono al bene pubblico. Infatti queste vogliono andare a vantaggio di tutti i cittadini: l'esercito e la polizia, la scuola e le strade, la rappresentanza popolare e la ricerca scientifica. In linea di principio tutto ciò non si rivolge alle persone in quanto individui differenziati, ma alla loro totalità; l'unità di molti o di tutti è oggetto di queste istituzioni. Invece l'assistenza ai poveri si indirizza, nella sua azione concreta, esclusivamente all'individuo e alla sua situazione». E la sua teleologia è pur sempre esterna al povero, il quale «non ha ... nessun diritto di azione e di risarcimento dei danni in caso di soccorso illegittimamente

anni settanta, Piven e Cloward scrivevano che «la prassi dell'assistenza è sempre più restrittiva della legge sull'assistenza»⁶⁴: le procedure sono barriere secondarie che discernono tra coloro capaci di scivolare tra le maglie giuridiche. Gli ostacoli amministrativi rinforzano le esclusioni legali per impedire l'accesso al sussidio degli abili al lavoro.

Uno dei precipitati dell'inserimento di condizioni contrattuali per avere accesso ai benefici contro la disoccupazione è l'individualizzazione dei rapporti tra beneficiario e pubblica amministrazione nell'orizzonte di un declino del trattamento collettivo dei rischi sociali. Questo riproduce i rapporti di dominazione socio-economica sulle scene del micropotere, vale a dire gli incontri tra i servizi per l'impiego pubblici e privati con i singoli assistiti⁶⁵.

Un aumento della discrezionalità delle pratiche di controllo è il lato concreto delle retoriche sulla centralità dei bisogni e delle aspirazioni individuali nei nuovi modelli di intervento sociale, in cui le tecnologie istituzionali si rinnovano ispirandosi all'economia della scelta razionale⁶⁶. Il risultato è un inasprirsi delle condizioni di sopravvivenza dei poveri, costretti a rincorrere il cambiamento di *policy* nel rapporto personale con un singolo impiegato. Un singolo che svolge contemporaneamente e ambiguamente la funzione di colui che giudica e colui che concede, di colui che indaga per smascherare e di colui che ascolta per consigliare.

4. Conclusioni

rifiutato. L'intero rapporto di doveri e di diritti nei suoi riguardi passa sopra la sua testa. Il diritto che corrisponde a quel dovere dello stato non è il suo».

⁶⁴ F.F. Piven, R.A. Cloward, *Regulating the Poor: the Functions of Public Welfare*, London, Tavistock, 1972, p. 147.

⁶⁵ V. Dubois, *Towards a Critical Policy Ethnography the "Undeserving Poor" and the New Welfare State*, in «Critical Policy Studies» 2009, 3, 2, pp. 219-237; Id., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2010.

⁶⁶ L. Cordonnier, *Pas de pitié pour les gueux*, Paris, Liber, 2000.

Nelle politiche sociali di contrasto alla disoccupazione il *workfare* si presenta come alternativa al principio passivo concretato dai semplici sussidi monetari. La sua implementazione è motivata da argomentazioni derivate dall'economia neoliberista che combinano un'analisi macro delle cause del persistere di alti tassi di disoccupazione a modelli micro che valutano negativamente l'impatto delle protezioni sociali assistenziali sul comportamento economico degli assistiti.

Queste valutazioni hanno avuto forte influenza nelle riforme degli stati sociali delle democrazie occidentali. Influenza che è attestata in numerosi processi di riorganizzazione, tra i quali certamente vanno annoverate le misure di *workfare*, presenti nelle legislazioni in pressoché tutti i paesi a economia sviluppata e in via di diffusione anche in quelli in via di sviluppo.

Nel momento in cui si considerino i processi sociali ed economici alla base di tali programmi, emerge una serie rilevante di criticità. Il *workfare* può affermarsi solo in una zona grigia tra politiche del lavoro e politiche contro la povertà, tra assistenza e assicurazione. Uno spazio, permesso in parte dal ritrarsi delle responsabilità pubbliche nella riproduzione sociale, che risponde alla necessità di una forza lavoro precaria e rischia di rilanciare le retoriche di criminalizzazione morale della miseria e della disoccupazione.

Per quanto riguarda il caso italiano, non si è assistito a un'implementazione capillare di pratiche workfaristiche, sebbene esse siano ormai previste dalla normativa per tutte le fattispecie di disoccupati. Se si accetta che il *workfare* sia una conseguenza delle dinamiche socio-economiche sopra delineate, si può allora ipotizzare che la messa in atto di tali misure in Italia non abbia ancora conosciuto una larga diffusione non già per una difesa politica e sindacale delle conquiste e dei diritti sociali, quanto perché alcuni elementi della struttura produttiva e del mercato del lavoro rendono questo tipo di interventi

inutili e ridondanti. L'erosione dei diritti dei lavoratori⁶⁷, l'intensa precarizzazione del lavoro⁶⁸, una quota rilevante di grigio⁶⁹ e di sommerso⁷⁰ nel tessuto economico, un tasso di disoccupazione elevato⁷¹, la lunga congiuntura negativa⁷², un sistema di politiche assistenziali e di sostegno al reddito largamente deficitario, il saccheggio del tessuto

⁶⁷ I passaggi fondamentali di questo processo sono sei. Nel luglio 1993 il cosiddetto il *Patto per il lavoro* tra governo, sindacati e imprese aprì la strada alla precarizzazione degli impieghi. Quattro anni dopo, la l. 196/97 denominata *Norme in materia di promozione dell'occupazione*, introdusse misure di flessibilizzazione dell'orario lavorativo e il lavoro interinale. Il d. lgs. 368/2001 ha ulteriormente liberalizzato i contratti a termine. La l. 30/2003 e il d. lgs. 276/2003 eliminarono ogni limite quantitativo al lavoro atipico nelle assunzioni e ogni vincolo di oggetto sociale esclusivo per le agenzie di somministrazione lavoro. Il d. 112/2008 e la l. 182/2010 hanno previsto una parziale privatizzazione delle assicurazioni contro la disoccupazione. La l. 92/2012 ha agevolato il ricorso a contratti a tempo determinato e ha facilitato le procedure di licenziamento. La riforma del mercato del lavoro voluta dal governo Renzi, già parzialmente implementata dalla l. 78/2014, è iscritta in questo processo ventennale di sostanziale cancellazione dei contratti di lavoro a tempo indeterminato. L'esecutivo prevede una legittimazione del licenziamento per motivi disciplinari, la riduzione della Cassa integrazione guadagni, maggiore flessibilità nei compiti e negli orari dei lavoratori e altre misure che favoriscano ulteriormente la diffusione dei contratti a termine e di apprendistato.

⁶⁸ Secondo dati dell'*OECD Employment Outlook 2013* (Paris, OECD, 2013) il 53% dei lavoratori italiani sotto i 25 anni ha un lavoro precario.

⁶⁹ In base al *Rapporto sulla coesione sociale Anno 2013* a cura dell'INPS e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (disponibile sul sito www.lavoro.gov.it) nel 2012 il 63,5% delle aziende ispezionate (circa 300 mila) è risultata irregolare. Sono stati scoperti 295.302 lavoratori con contratto non in regola, dei quali 100.193 totalmente in nero.

⁷⁰ La Banca d'Italia ha stimato al 16,5% del PIL il peso dell'*underground economy* italiana, al 27,4% se si aggiungono le attività dell'economia illegale. La stima si riferisce al periodo 2005-2008. Cfr. Banca d'Italia, Working Paper 864, a cura di G. Ardizzi *et al.*, *Measuring the Underground Economy with the Currency Demand Approach: A Reinterpretation of the Methodology with an Application to Italy*, Aprile 2012, (disponibile sul sito www.bancaditalia.it). Il report Visa/A.T. Kearney del 2013 stima al 21,8% il peso dell'economia sommersa in Italia nel 2010 (Cfr. Visa/A.T. Kearney, a cura di F. Schneider, *The Shadow Economy in Europe, 2013*, disponibile sul sito www.visaeurope.com).

⁷¹ 12,6% ad aprile 2014 (dati Istat).

⁷² In base a dati Eurostat il PIL italiano è calato dell'8,8% a partire dal secondo semestre 2007 sino ad arrivare a fine 2013.

Dario Colombo

produttivo a causa delle delocalizzazioni⁷³: tutti questi fattori concorrono nel rivolgere alle soggettività dei lavoratori a bassa remunerazione i medesimi stimoli di un programma di *workfare*. In altri termini, il principio della *less eligibility* – costringere al lavoro ritraendo l'assistenza sociale – non ha avuto bisogno per il caso italiano l'implementazione di misure dirette. È invece un prodotto immediato della cornice giuslavoristica e dello scadente sistema di protezioni sociali che caratterizza il nostro paese.

⁷³ Secondo i dati della CGIA di Mestre, alla fine del 2011 erano oltre 27mila le aziende italiane che avevano trasferito in parte o del tutto i processi produttivi all'estero. 1.557.000 i posti di lavoro creati da queste aziende oltre confine.