

Sandro Busso

Governare i poveri

La “sociologia della dominazione istituzionale”
di Vincent Dubois

La congiuntura politica attuale segna un importante punto di discontinuità per gli studi sulla povertà e sulle relative politiche di contrasto. Il tema del sostegno al reddito sembra infatti avere rotto gli argini di un dibattito tra specialisti in cui era stato lungamente confinato, imponendosi nel discorso pubblico come materia di interesse collettivo. A livello mondiale le pubblicazioni (accademiche e non) relative al reddito di base raggiungono un’audience allargata e senza precedenti¹, mentre in Italia l’attenzione del pubblico aumenta con la comparsa, dopo decenni di attesa, delle prime misure nazionali di reddito minimo². In questo scenario, la scelta di pubblicare una versione italiana del testo di Vincent Dubois *Il burocrate e il povero* (Milano, Mimesis, 2018) appare quanto mai opportuna e tempestiva, nonostante siano ormai trascorsi quasi vent’anni dalla sua uscita in Francia³.

Il lavoro del sociologo e politologo francese si concentra sulle “relazioni allo sportello” osservate all’interno di due CAF (Casse degli assegni familiari), spazio in cui ha luogo l’interazione amministrativa tra i richiedenti e i beneficiari di misure di sostegno al reddito e gli operatori dell’accoglienza. Una simile prospettiva colloca il lavoro prevalentemente (ma non esclusivamente, come vedremo) nel solco della tradizione di studi sulla *street level bureaucracy*, che a partire dall’omonimo lavoro di Lipsky (1980) ha avuto il merito di accendere i riflettori sulla dimensione dell’implementazione delle politiche e sul ruolo cruciale delle interazioni dirette tra cittadini e amministratori nel dar forma alle *policy*. Il testo di Dubois intercetta così anche una rinnovata attenzione, se non quasi del

¹ Si pensi al noto testo di Van Parijs e Vanderborgh (2017), o a volumi di taglio più divulgativo che, principalmente negli Stati Uniti ma non solo, hanno raggiunto livelli di vendite un tempo impensabili, come ad esempio Stern (2016), Bregman (2017) e Lowrey (2018).

² A partire dal 2013, in un quadro di notevole vivacità e di altrettanta instabilità si sono susseguite ben quattro misure: la Carta Acquisti Sperimentale, il Sostegno all’Inclusione Attiva, il Reddito di Inclusione e il Reddito di Cittadinanza.

³ L’edizione originale, dal titolo *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, esce in Francia nel 1999. La ricerca da cui il volume è tratto risale invece al 1995.

tutto nuova nel dibattito italiano, nei confronti di questa tradizione di studi. Tuttavia, nel volume questo approccio si arricchisce di una maggiore attenzione ai rapporti di dominazione, autorità, disciplinamento e costruzione delle identità, risultato di un felice incontro con la ricca tradizione francese in materia⁴. Le relazioni di sportello, trasformate da “problema sociale” a “oggetto sociologico” (ivi, 26), diventano così non solo lo spazio in cui prendono forma le politiche, ma il terreno in cui ruoli e identità sociali si producono e si riproducono attraverso l’interazione.

Gli uffici delle CAF, in questo senso, rappresentano il contesto ideale in cui osservare quello che, con Simmel, potremmo definire il rapporto della collettività con i suoi poveri, rapporto in cui lo stesso statuto sociale del povero prende forma. Nella prospettiva dell’autore classico, infatti, “qualcuno può essere povero in senso individuale, cioè rimanere con i propri mezzi al di sotto dei bisogni della classe, senza per questo dover ricorrere a soccorsi. Perciò egli è povero nel senso sociale soltanto quando viene soccorso. E questo principio vale in senso generale: dal punto di vista sociologico non è data per prima la povertà, e ad essa consegue l’assistenza [...] ma si chiama povero chi gode dell’assistenza” (Simmel, 2015, 65 [ed. or. 1908]).

Le identità che maturano nell’interazione con i servizi non sono però, per Dubois, soltanto “identità di carta” (Dardy, 1990), in cui lo status si materializza attraverso l’inserimento in registri o l’emissione di documenti, ma sono soprattutto identità “negoziata” attraverso le relazioni personali che si stabiliscono allo sportello (ivi, 38). Sebbene la ricerca ci permetta di ricostruire le storie di operatori e utenti, certamente di grande rilievo per comprendere i loro comportamenti, l’interazione appare il momento cruciale in cui identità pregresse non vengono soltanto “impondate”, ma anche in qualche misura “rimesse in gioco”.

Le relazioni in questione non vanno inoltre ridotte a semplici interazioni tra individui. Piuttosto, lo sportello rappresenta il luogo dove un attore sociale, il povero, incontra l’intera collettività, o meglio “la società nella sua forma più inasprita” (ivi, 265). L’asimmetria che si genera è evidente e va ben al di là della differenza di potere tra due individui: “lontana dall’essere sempre ‘individualizzata’ – nel senso di personalizzata – la relazione amministrativa isola un individuo di fronte a un’organizzazione collettiva. Con il pretesto di preservare la privacy e di evitare il ‘disordine’, viene fatto di tutto per riprodurre una simile individualizzazione” (*ibidem*). I soggetti che fanno “esperienza dello stato” diventano l’oggetto della riproduzione di norme collettive, trasmesse attraverso diversi meccanismi e pratiche più o meno esplicitamente disciplinanti.

⁴ Anche su questo versante lo sviluppo del dibattito italiano appare limitato in termini relativi, con l’esclusione dell’importante volume di Procacci (1998) dal titolo “Governare la povertà”, la cui prima versione, però, fu pubblicata cinque anni prima in francese.

Le relazioni tra il macro e il micro rappresentano una lente particolarmente efficace attraverso cui guardare al lavoro di Dubois. Da un lato, infatti, la prospettiva adottata è esplicitamente “microsociologica” (ivi, 34), e la ricerca etnografica presentata appare sempre di grana molto fine, se si considera l’estrema attenzione alle pratiche, ma anche agli spazi e alle storie degli attori in gioco⁵. Dall’altro, tuttavia, è costante il riferimento alla dimensione macro, che emerge non solo dal respiro nazionale delle politiche di cui si osserva l’implementazione, ma anche e soprattutto da un gioco costante di interazione tra identità individuali e identità collettive. Queste ultime, infatti, qualificano inevitabilmente gli individui agli occhi dei loro interlocutori. L’oggetto di indagine è dunque “l’identità dei ruoli sociali che vengono impersonati e che si esprimono nelle interazioni allo sportello” (ivi, 21): gli attori sono sì individui con le loro storie, ma anche “poveri” o “operatori”. A queste categorie sono inevitabilmente associate rappresentazioni sociali e stereotipi, che influenzano approcci e aspettative reciproche, ma anche le scelte e le strategie individuali. Inscenare l’attuazione delle norme diventa quindi cruciale, nota Dubois con riferimento a Goffman (1969), e ancora più importante che non rispettarle o farle rispettare realmente. Pur rituali, questi comportamenti hanno però conseguenze estremamente concrete, dal momento che “anche se si tratta di fare ‘come se’, mostrare che si rispetta la norma significa contribuire a rafforzarla” (ivi, 110): impersonare il ruolo di “utenti modello” passa infatti inevitabilmente per un ossequio delle regole, e dunque per una loro legittimazione e riproduzione.

Nello spazio che si apre tra il micro delle interazioni di sportello e il macro delle rappresentazioni sociali, minore attenzione viene invece dedicata all’analisi della dimensione organizzativa, che può invece giocare un ruolo cruciale. Da un lato, infatti, entrambe le dimensioni possono impattare in modo considerevole sulla struttura e sulla cultura organizzativa. Dall’altro, le stesse organizzazioni possono agire nella direzione di limitare la discrezionalità degli operatori, o produrre modelli culturali propri e, talvolta, discordanti con le rappresentazioni dominanti.

In questo senso, anche l’adesione degli operatori ad un modello pedagogico e paternalistico potrebbe essere letta come una pratica routinaria piuttosto che intenzionale⁶. Tuttavia, in molti casi tale modello appare profondamente interiorizzato e associato a una vocazione alla risocializzazione dei poveri che sembra andare oltre il ristretto spazio della relazione amministrativa, per assumere il significato di un addestramento “alla vita fuori”

⁵ Di particolare interesse è anche la proposta metodologica che la ricerca consegna al campo di studi delle politiche pubbliche. Pur non potendo trovare spazio in questa breve nota, il concetto di “etnografia critica” delle *policy* è ampiamente sviluppato nel testo. Si veda anche Dubois (2009).

⁶ Si veda, su questo punto, Schram (2008).

(ivi, 114) che si assume come impegno personale. Come per i re dell'antichità, anche negli operatori di sportello convivono "due corpi": il proprio e quello dello stato che impersonano. Se un simile sdoppiamento rappresenta in molti casi un vincolo, o quantomeno un fattore di affaticamento, in determinati contesti può trasformarsi in una risorsa, nella misura in cui permette loro "di giocare su due tavoli: il linguaggio neutro della burocrazia e il linguaggio personale e familiare dell'esistenza ordinaria" (ivi, 123).

Sul versante della loro esperienza personale gli operatori devono far fronte alle pressioni di un lavoro che, nel momento in cui la ricerca è stata svolta, vedeva i primi effetti di una svolta manageriale che portava con sé una crescente attenzione alla performance e ai "numeri" (ivi, 131), ma anche misurarsi con un lavoro stressante e spesso non scelto, tra il fortuito e la "scappatoia" (ivi, 137), a cui provare a dare un senso e in cui cercare gratificazioni ex post. Ma l'interazione tra la dimensione personale e quella istituzionale si coglie soprattutto in quella che Dubois chiama "esposizione alla miseria", e in particolare nelle reazioni all'utenza che più appare simile a loro. L'interazione con poveri che non rispecchiano l'immaginario dell'escluso e del marginale (quelli che oggi, con espressione assai poco felice, vengono definiti "nuovi poveri") suscita infatti reazioni opposte. Da un lato sembra favorire meccanismi di immedesimazione, risultando in una maggiore empatia e tolleranza. Dall'altro innesca processi di colpevolizzazione: "Talvolta accade che gli operatori di sportello neghino per coloro che possono considerare loro omologhi la possibilità di essere sottomessi a una sorte di fronte alla quale sarebbero completamente disarmati; in altre parole è come se gli operatori negassero loro la possibilità di essere 'vittime' e di fare affidamento sulla compassione. Per gli operatori di sportello si tratta senza dubbio di un modo per scongiurare l'eventualità che un giorno diventino 'vittime' a loro volta" (ivi, 176).

Pur trovandoci in presenza di atteggiamenti e comportamenti piuttosto eterogenei tra gli operatori, il dato complessivo che si coglie è quello di una relazione non solo caratterizzata da una "asimmetria strutturale" (ivi, 87) ma in cui questa asimmetria è spesso alimentata e riprodotta, e giocata nella direzione di generare deferenza. I meccanismi attraverso cui questo avviene sono numerosi e molto diversi tra loro. In taluni casi, infatti, queste dinamiche sono esplicitate, come nel caso in cui l'esercizio della discrezionalità in favore dell'utente viene rimarcato al fine di produrre riconoscenza. In altri appaiono decisamente più sottili e quasi invisibili, come avviene nell'imposizione dei tempi della burocrazia, operazione che "traduce in routine quanto riveste un carattere di urgenza per gli individui" (ivi, 88) affermando la forza dell'istituzione sull'individuo. In questo senso, il lavoro di Dubois, si colloca su posizioni più vicine alla tradizione di studi sull'approccio paternalistico alla povertà (Soss, Fording e Schram, 2011) piuttosto che a quella che si concentra sulla dimensione punitiva dell'intervento istituzionale (Wacquant, 2009). In comune con la prima sembra esserci anche l'idea che le pratiche disci-

plinanti escano dallo spazio della relazione con i servizi: “rivolte a una fascia di popolazione essenzialmente povera, si pensa che le prescrizioni identitarie, oltre quelle che stabiliscono il modo giusto di comportarsi nel rapporto con l’istituzione, siano valide anche al di là di quella istituzione stessa, cioè nel mondo sociale in generale” (ivi, 105).

A fronte di questi meccanismi, tuttavia, “i beneficiari non sono ‘vittime’ passive prive di qualsiasi indipendenza e di competenze tattiche; non stanno lì solamente a conformarsi al ruolo che l’istituzione si aspetta da loro” (ivi, 26). Di certo, però, la possibilità di far volere la propria volontà in una relazione asimmetrica, o anche solo di mettere in atto strategie individuali, dipende in larga misura dalle risorse di cui gli utenti dei servizi dispongono. Il riferimento è in primo luogo alle risorse economiche, e alla conseguente centralità delle erogazioni ricevute nel garantire la sussistenza: laddove le risorse ricevute dallo stato rivestono il ruolo di “supplemento trascurabile” (ivi, 63), non solo il potere di negoziazione è maggiore, ma la stessa creazione di un rapporto personale e non unicamente burocratico appare superflua⁷. Se le risorse materiali determinano una capacità di exit, più complesso appare il meccanismo di esercizio di una voce all’interno di relazioni personalizzate. Questa infatti sembra richiedere competenze culturali e relazionali, e un’abilità di “usare l’istituzione” che non sembra particolarmente diffusa. La condizione di povertà materiale, associata alla marginalità sociale, sembra infatti prefigurare una situazione in cui gli individui non riescono a disporre né di exit né di voce, a conferma della forte asimmetria che regola il rapporto tra l’individuo e lo stato, anche quando questo viene personalizzato. Il tema rimanda a un ormai ampio dibattito sulla cosiddetta “capability for voice” (Bonvin, 2012), che contribuisce a spostare l’attenzione oltre il ristretto campo delle risorse materiali. Più che ai processi di impoverimento, la riduzione dell’*agency* dei beneficiari sembra rimandare ai processi di disaffiliazione di Castel (2000), in cui la riduzione delle certezze materiali attraverso il lavoro si accompagna a una perdita dei legami sociali. A fianco ai processi di esclusione che avvengono nella vita sociale, analoghi processi di “spossessamento” (ivi, 55) prendono forma proprio nella relazione con i servizi, non solo rimarcando la dipendenza dai sussidi, ma anche attraverso pratiche di “sostituzione” dei beneficiari, come mostra l’abitudine di alcuni operatori di compilare documenti e questionari al posto degli utenti per velocizzare i tempi. Carriere di povertà e carriere nei servizi, dunque, si incrociano suscitando negli utenti reazioni opposte di gratitudine e di opposizione, che paiono a ben vedere risultati diversi di una medesima consapevolezza rispetto alla propria perdita di *agency*.

⁷ Il meccanismo è noto da tempo alla letteratura sulla *street level bureaucracy*. Come notava Lipsky, infatti, “The poorer people are, the greater the influence street-level bureaucrats tend to have over them” (1980, 6).

Nel cogliere tutte queste dinamiche, il lavoro di Dubois si dimostra particolarmente attuale e ancora capace di interagire con alcuni dibattiti che si sono sviluppati principalmente dopo la sua pubblicazione.

Tuttavia, su alcuni fronti il testo sconta inevitabilmente il mancato riferimento ad alcune trasformazioni delle politiche che proprio in questi vent'anni appaiono particolarmente marcate. La prima attiene sicuramente alle trasformazioni in atto nelle misure di sostegno al reddito, e alla diffusione di un modello di *policy* che mette al centro la questione dell'attivazione dei beneficiari, inserita in un quadro di condizionalità delle misure. Con l'affermazione del paradigma del Social Investment i concetti di attivazione e condizionalità non solo hanno assunto un ruolo di prim'ordine nel vocabolario delle politiche sociali, ma hanno determinato uno slittamento del campo in cui discrezionalità e disciplina si giocano. Se la personalizzazione appare un tratto non previsto – per quanto inevitabile – da un modello di burocrazia teoricamente imparziale e “asettico” come quello analizzato da Dubois, l'attuale scenario di *policy* esplicita ed incoraggia i processi di individualizzazione attraverso la creazione di progetti obbligatori e, per l'appunto, personalizzati. L'istituzionalizzazione della personalizzazione si realizza attraverso percorsi di politica attiva in cui la dimensione paternalistica e pedagogica sembra uscire dallo stretto delle interazioni individuali, per entrare a far parte del disegno di *policy* che hanno esplicitamente fini “educativi”. In un quadro di condizionalità, inoltre, il comportamento degli utenti entra a far parte degli stessi requisiti formali per avere diritto ai benefici. La costruzione dell'utente modello (o del “buon povero”) cessa così di essere (soltanto) un aspetto collaterale della relazione tra stato e cittadini per tramite di burocrati *street level*, in uno scenario in cui i soli requisiti per l'accesso alle politiche sono di tipo burocratico.

Non solo. Le trasformazioni del modello di governance e il superamento della coincidenza tra pubblico e statale, che acquisiscono visibilità proprio a partire dalla fine degli anni Novanta (cfr. de Leonardis, 1998), introducono sulla scena una serie di attori, principalmente del terzo settore, che affiancano o sostituiscono i burocrati nell'interazione con il pubblico. Pur accomunati dalla funzione, questi attori rispondono a un quadro di regole differente⁸, e dispongono di livelli diversi di discrezionalità.

Infine, non è da sottovalutare il cambiamento dell'utenza generato dalla recente crisi. I burocrati delle CAF assistevano, infatti, a quello che definivano un “peggioramento” dell'utenza. Tale tendenza sembra essersi

⁸ Questo ampliamento della gamma di attori non sfugge peraltro alla letteratura *street level*, ed è riassunto dalla sostituzione del termine *bureaucracy* con quello più generico di *organizations* (Brodtkin, 2011), che segna il venir meno della distinzione tra operatori appartenenti al settore pubblico e a quello privato.

ribaltata nel recente periodo, in cui la povertà si allarga a fasce sempre meno “tipiche” di popolazione e apparentemente meno fragili, modificando i meccanismi di identificazione tra operatori e utenti. Inoltre, anche il discorso pubblico che costruisce le categorie collettive sembra radicalmente mutato in tempi recenti, alimentando rappresentazioni sociali stigmatizzanti dei poveri guidate spesso (ma non solo) dalla necessità di legittimare tagli al sistema di welfare (Romano, 2017).

Pur a fronte delle profonde trasformazioni del contesto, l’impianto analitico di Dubois costituisce ancora una valida guida per analizzare lo scenario contemporaneo, e contribuisce a riaffermare l’attualità di quella che lui stesso definisce una “sociologia della dominazione istituzionale”, che proprio le recenti trasformazioni politiche non sembrano rendere obsoleta, ma piuttosto ancora più urgente.

Dipartimento di Culture, Politica e Società
Università di Torino

Riferimenti bibliografici

Bonvin J. M. (2012), *Individual working lives and collective action. An introduction to capability for work and capability for voice*, «Transfer: European Review of Labour and Research», 18, 1, pp. 9-18.

Bregman R. (2017), *Utopia for realists: And how we can get there*, London, Bloomsbury Publishing.

Brodkin E. Z. (2011), *Policy work: Street-level organizations under new managerialism*, «Journal of Public Administration Research and Theory», 21, 2, pp. 253-277.

Castel R. (2000), *The roads to disaffiliation: insecure work and vulnerable relationships*, «International journal of urban and regional research», 24, 3, pp. 519-535.

Dardy C. (1990), *Identités de papier*, Paris, Lieu Commun.

de Leonardis O. (1998), *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Milano, Feltrinelli.

Dubois V. (2009), *Towards a critical policy ethnography: lessons from fieldwork on welfare control in France*, «Critical policy studies», 3, 2, pp. 221-239.

Goffman E. (1969), *La vita quotidiana come rappresentazione*, Bologna, il Mulino.

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

Lowrey A. (2018), *Give People Money: How A Universal Basic Income Would End Poverty, Revolutionize Work, and Remake the World*, New York, Crown Publishing.

Romano S. (2017), *Moralising Poverty: The ‘Undeserving’ Poor in the Public Gaze*, London, Routledge.

Schram S. F. (2006), *Welfare discipline: Discourse, governance, and globalization*, Philadelphia, Temple University Press.

Simmel G. (2015), *Il povero*, Milano, Mimesis; ed. or. *Der Arme*, in *Soziologie*

Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Berlin, Duncker & Humblot, 1908.

Soss J., Fording R. C. e Schram S. F. (2011), *Disciplining the poor: Neoliberal paternalism and the persistent power of race*, Chicago, University of Chicago Press.

Stern A. (2016), *Raising the floor: How a universal basic income can renew our economy and rebuild the American dream*, New York, Public Affairs.

Van Parijs P., Vanderborght Y. (2017), *Basic income: A radical proposal for a free society and a sane economy*, Cambridge, Harvard University Press.

Wacquant L. (2009), *Punishing the poor. The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Durham, Duke University Press.