

# Professionalità studi

*Trimestrale on-line di studi su  
formazione, lavoro, transizioni occupazionali*

## **In questo numero**

### **Le professioni della discrezionalità. Professionalità e discrezionalità tra gli street-level bureaucrats**

- *street-level bureaucracy e sistemi locali di welfare*
- *la discrezionalità degli ispettori del lavoro*
- *accountability e discrezionalità nei servizi pubblici per l'impiego*
- *insegnanti e multiculturalità in una prospettiva street-level*

**N. 3 luglio/agosto/settembre 2020**

## PROFESSIONALITÀ STUDI

Rivista trimestrale, edita da STUDIUM in collaborazione con ADAPT University Press, per l'analisi e lo studio delle transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro. Contatto: [professionalitastudi@edizionistudium.it](mailto:professionalitastudi@edizionistudium.it)

### DIREZIONE

**Giuseppe Bertagna**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo

**Roberto Rizza**, Ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Bologna

**Giuseppe Scaratti**, Ordinario di Psicologia del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

**Michele Tiraboschi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia

### CONSIGLIO SCIENTIFICO DI REFERAGGIO

**Anna Alaimo**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Catania; **Giuditta Alessandrini**, Ordinario di Pedagogia Sociale e del Lavoro, Università degli studi di Roma Tre; **Henar Álvarez Cuesta**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de León (*España*); **Marco Azzalini**, Associato di Diritto Privato, Università di Bergamo; **Gabriele Ballarino**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università di Milano; **Elisabetta Bani**, Associato di Diritto dell'Economia, Università di Bergamo; **Alessandro Bellavista**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Palermo; **Paula Benevene**, Professore Associato Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Lumsa, Roma; **Vanna Boffo**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Marina Brolo**, Ordinario di diritto del lavoro, Università di Udine; **Guido Canavesi**, Associato di Diritto del lavoro, Università di Macerata; **Silvia Ciucciiovino**, Ordinario Diritto del lavoro, Università Roma Tre; **Anna Michelina Cortese**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Catania; **Madia D'Onghia**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Foggia; **Loretta Fabbri**, Ordinario di Didattica e metodologia dei processi educativi e formativi, Università di Siena; **Monica Fedeli**, Associato di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Padova; **Paolo Federighi**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Valeria Fili**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Udine; **Rodrigo Garcia Schwarz**, Profesor Doctor del Postgrado en Derechos Fundamentales de la Universidad del Oeste de Santa Catarina (*Brasil*); **Jordi García Viña**, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona (*España*); **José Luis Gil y Gil**, Catedrático de Derecho del Trabajo, Universidad de Alcalá, Madrid (*España*); **Teresa Grange**, Ordinario di Pedagogia Sperimentale, Università della Valle d'Aosta; **Lidia Greco**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Bari; **Djamil Tony Kahale Carrillo**, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Politécnica de Cartagena (*España*); **Alessandra La Marca**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo; **Antonio Loffredo**, Associato Diritto del lavoro, Università di Siena; **Isabella Loiodice**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Foggia; **Nicole Maggi Germain**, Maître de conférences HDR en Droit privé (Droit social), Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne (*France*); **Patrizia Magnoler**, Ricercatrice a tempo indeterminato di Didattica e pedagogia speciale, Università di Macerata; **Claudio Melacarne**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Siena; **Lourdes Mella Méndez**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo, Universidad de Santiago de Compostela (*España*); **Viviana Molaschi**, Associato di Diritto Amministrativo, Università di Bergamo; **Massimiliano Monaci**, Associato di Sociologia dell'organizzazione, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; **Eleonora G. Peliza**, Profesora Adjunta Regular por concurso, Cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Morón, Buenos Aires (*Argentina*); **Rodrigo Ignacio Palomo Vélez**, Profesor de Derecho del Trabajo, Universidad de Talca (*Chile*); **Luca Paltrinieri**, Maître de conférences en Philosophie politique, Université de Rennes (*France*); **Paolo Pascucci**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo; **Flavio Vincenzo Ponte**, Ricercatore di Diritto del lavoro, Università della Calabria; **Rocco Postiglione**, Ricercatore di Pedagogia generale e sociale, Università di Roma Tre; **Juan Ramón Rivera Sánchez**, Catedrático de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Giuliana Sandrone**, Straordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo; **Pier Giuseppe Rossi**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Macerata; **Alfredo Sánchez-Castañeda**, Coordinador del Área de Derecho Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (*México*); **Annalisa Sannino**, Research Fellow CRADLE, Faculty of Educational Sciences, University of Helsinki, Finland; **Francesco Seghezzi**, Presidente Fondazione ADAPT; **Maurizio Sibilio**, Ordinario di Didattica generale e Pedagogia speciale, Università di Salerno; **Esperanza Macarena Sierra Benítez**, Profesora Contratada Doctora Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla (*España*); **Nancy Sirvent Hernández**, Catedrática de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Lorenzo Speranza**, Ordinario di Sociologia del Lavoro, Università di Brescia; **Maura Striano**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università Federico II di Napoli; **Lucia Valente**, Ordinario Diritto del lavoro, Università La Sapienza Roma; **Sabine Vanhulle**, Professeure ordinaire, Rapports théorie-pratique en formation, alternance et didactique des savoirs professionnels, Université de Genève (*Suisse*); **Antonio Varesi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore; **Luca Vecchio**, Associato di Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Università degli Studi di Milano-Bicocca; **Maria Giovanna Vicarelli**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università Politecnica delle Marche; **Giuseppe Zanniello**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo.

### REDAZIONE

**Lilli Viviana Casano** (redattore capo); **Paolo Bertuletto**; **Emanuele Dagnino**; **Giorgio Impellizzieri**; **Elena Prodi**; **Lavinia Serrani** (area internazionale); **Silvia Spattini**; **Tomaso Tiraboschi**; **Paolo Tomassetti**.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati DEAL (Diritto Economia Ambiente Lavoro) del Dipartimento di Economia Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy) – Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it)

### **Dichiarazione di pubblicazione etica e lotta alla negligenza editoriale**

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono l'impegno nei confronti della comunità scientifica di garantire i più alti standard etici in campo editoriale e di adottare tutte le possibili misure per lottare contro ogni forma di negligenza. La pubblicazione prende a riferimento il codice di condotta e buone prassi che il Comitato per l'etica nelle pubblicazioni (COPE) stabilisce per gli editori di riviste scientifiche.

Nel rispetto di tali buone prassi, gli articoli sono referati in doppio cieco da membri di un comitato scientifico di referaggio di alto livello tenendo conto di criteri basati sulla rilevanza scientifica, sulla originalità, sulla chiarezza e sulla pertinenza dell'articolo presentato. Sono garantiti l'anonimato dei revisori e degli autori, così come la totale riservatezza del processo di valutazione, del contenuto valutato, del rapporto consegnato dal revisore e di qualunque altra comunicazione incorsa tra la Direzione o la Redazione e il Consiglio scientifico di referaggio. Allo stesso modo, verrà mantenuta la più totale riservatezza in merito ad eventuali lamentele, reclami o chiarimenti rivolti da un autore nei confronti della Direzione, della Redazione o del Consiglio scientifico di referaggio.

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono, altresì, il proprio impegno per il rispetto e l'integrità degli articoli presentati. Per questa ragione, il plagio è assolutamente vietato, pena l'esclusione dal processo di valutazione. Accettando i termini e le condizioni indicate, gli autori garantiscono che gli articoli e i materiali ad essi associati abbiano carattere di originalità e non violino i diritti d'autore. In caso di articoli in coautoria, tutti gli autori coinvolti devono manifestare il pieno consenso alla pubblicazione, dichiarando altresì che l'articolo non è stato altrove previamente presentato o pubblicato.



## SOMMARIO - n. 3/2020

### **Editoriale**

ROBERTO RIZZA, REBECCA PARACIANI, *Le professioni della discrezionalità. Professionalità e discrezionalità tra gli street-level bureaucrats* ..... 1

### **Ricerche: *Le professioni della discrezionalità. Professionalità e discrezionalità tra gli street-level bureaucrats***

ALBERTA ANDREOTTI, DIEGO COLETTI, ANNA RIO, *Street Level Bureaucracy e sistemi locali di welfare: discrezionalità e contesti istituzionali nell'implementazione delle politiche*..... 12

REBECCA PARACIANI, *Decidere quando è grave. Considerazioni sulla discrezionalità degli ispettori del lavoro in Italia e nei Paesi Bassi* .... 39

DARIO RASPANTI, *Expectations and service delivery: Exploring accountability relationships at the street-level* ..... 63

RITA BERTOZZI, MARIAGRAZIA SANTAGATI, TATIANA SARUIS, *I dilemmi degli insegnanti nella scuola multiculturale. Un approfondimento teorico ed empirico in prospettiva street-level* ..... 90



## *Editoriale*

### **Le professioni della discrezionalità. Professionalità e discrezionalità tra gli *street-level bureaucrats***

*Rebecca Paraciani\**, *Roberto Rizza\*\**

*Sommario:* **1.** Introduzione alla *street-level bureaucracy*. – **2.** Le professioni della discrezionalità – **3.** I nostri contributi: professioni diverse e diversi spazi discrezionali – **4.** Considerazioni conclusive

#### **1. La *street-level bureaucracy*: una introduzione**

Questo numero monografico nasce allo scopo di fare luce su un importante dilemma che caratterizza il lavoro di quei professionisti che operano “a livello della strada”: che uso fare del minimo o massimo livello di discrezionalità nell’implementazione dei loro interventi.

I professionisti che sono posti al centro dell’analisi sono coloro che si interfacciano direttamente con i cittadini e con i loro problemi, adattando norme formali e informali alle singole situazioni che devono risolvere <sup>(1)</sup>.

Nell’adattare gli strumenti del loro lavoro ai concreti problemi, essi si muovono all’interno di uno spazio discrezionale che consente loro di realizzare gli obiettivi delle politiche con le risorse a disposizione interagendo con gli utenti<sup>2</sup>. La discrezionalità non va intesa come arbitrarietà degli operatori, ma come strumento necessario e indispensabile per rendere possibile l’implementazione

---

\* *Assegnista di Ricerca, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Bologna.*

\*\* *Professore Ordinario in Sociologia dei processi economici, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Bologna.*

<sup>(1)</sup> M. LIPSKY, *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services* 30th Anniversary Expanded Edition., Russel Sage Foundation, 2010.

<sup>(2)</sup> E. Z. BRODKIN, *Policy Work: Street-level Organizations Under New Managerialism*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, vol. 21, n. 12, 253 ss.

delle politiche pubbliche<sup>3</sup>, come elemento fondante del lavoro di questi professionisti.

Da un punto di vista giuridico, il potere discrezionale è inevitabile: è infatti l'esistenza di regole a implicarne la necessità, come al contrario l'esistenza della discrezionalità rende le regole necessarie. Le regole vanno interpretate per adattarle alla situazione. In chiave sociologica, invece, la discrezionalità fa parte di quel livello di informalità sempre presente all'interno delle strutture organizzative e amministrative<sup>4</sup>, che mette in evidenza il possibile contrasto tra autonomia professionale e limiti imposti dal contesto e problematizza l'interazione operatore-utente. I politologi studiano il modo in cui l'azione organizzativa interagisce con i meccanismi del potere, come gli utilizzatori disegnano le policies e le rendono concrete<sup>5</sup>.

In questa prospettiva gli operatori "al livello della strada" adottano spazi di discrezionalità ogni volta che scelgono tra diversi possibili corsi di azione. Quello discrezionale è sia un potere conferito al professionista da una regola formale, sia un potere di azione non riconosciuto ufficialmente, una sorta di possibilità di azione (o non azione) che deriva non soltanto dall'interazione con gli utenti, ma anche da specifiche condizioni organizzative. Lo spazio discrezionale è lasciato vuoto dalle norme e si apre tra le norme. E' anche determinato dai diversi modi in cui le regole possono essere applicate e le strategie individuali messe in atto per gestire il carico di lavoro<sup>6</sup>. Quello di discrezionalità è un concetto multiforme, vasto, difficile da delimitare. C'è discrezionalità poiché le norme assegnano all'operatore pubblico spazi di libertà e di responsabilità nella presa di decisioni, quando l'operatore si muove nell'ambiguità interpretativa tra una norma e l'altra, ma anche quando lo street-level bureaucrat decide di "chiudere un occhio", violare quanto stabilito dai regolamenti formali per poter scegliere di agire o non agire<sup>7</sup>.

La discrezionalità è allora un ineliminabile strumento di gestione della complessità del reale. La prospettiva *street-level* ha reso possibile il superamento dell'idea di potere discrezionale dell'operatore come mera

---

<sup>3</sup>) E. BARBERIS, R. PARACIANI, T. SARUIS, *Tra il dire e il fare: la prospettiva street-level e l'implementazione delle politiche di welfare. Nota introduttiva al focus*, in *Social Policies*, 2019, vol. 6, n.3, 389 ss.

<sup>4</sup>) C.I. BARNARD, *The Nature of Leadership*, Harvard University Press, 1940.

<sup>5</sup>) P. HUPE, *Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research*, in *Recht und Management*, 2013, vol. 6, n. 2, 425 ss.

<sup>6</sup>) V. DUBOIS, *Il burocrate e il povero. Amministrare la miseria*, Mimesis, 2018.

<sup>7</sup>) Y. KAZEPOV, E. BARBERIS, *Social Assistance Governance in Europe. Towards a Multi-Level Perspective*, in I. MARX, K. NELSON (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, 217 ss.

violazione delle norme e della visione del lavoro degli operatori come atto meramente esecutivo, mettendo in luce la rilevanza di questo spazio<sup>(8)</sup>.

## 2. Le professioni della discrezionalità

Gli *street-level bureaucrats* – come abbiamo visto - sono quelle figure professionali impiegate nell’ambito delle politiche pubbliche<sup>(9)</sup> che si interfacciano direttamente con i cittadini e le loro richieste e che nella risoluzione dei problemi si riferiscono a regole formalizzate. Tuttavia Lipsky coniando questa espressione ha voluto evidenziare anche l’importanza dell’essere a contatto con i problemi reali, con i limiti dettati dalle risorse a disposizione, e il conseguente e necessario elemento di discrezionalità determinato dalla necessità di tradurre leggi, regolamenti, standard e linee guida in concrete policies. Agendo, appunto, a “livello della strada”, questi operatori devono adattare le norme a casi specifici, interpretandole a seconda delle circostanze, adottando margini di autonomia nell’utilizzo di questi strumenti. Confrontandosi con il problema specifico del cittadino, hanno il potere di stabilire “la quantità e la qualità dei benefici e delle sanzioni erogate dall’agenzia a cui appartengono”<sup>(10)</sup>.

Sono *street-level bureaucrats* assistenti sociali, insegnanti, agenti di polizia, ispettori del lavoro, ispettori dell’agenzia delle entrate e, più in generale, tutti quei professionisti che, lavorando all’interno di agenzie che hanno responsabilità nell’implementazione delle politiche pubbliche, attuano le proprie strategie operative, stabilendo almeno in parte l’allocazione di beni e servizi<sup>(11)</sup>.

Tale lavoro incarna un paradosso. Gli operatori infatti devono trattare tutti i cittadini allo stesso modo, ma allo stesso tempo farsi carico delle problematiche individuali, scegliendo come allocare le risorse per risolvere i problemi nel modo più adeguato. Le caratteristiche costitutive di uno *street-level bureaucrat* sono le seguenti:

---

<sup>(8)</sup> B. ZACKA, *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency*, Belknap Press of Harvard University Press, 2017.

<sup>(9)</sup> Si tratta di lavoratori pubblici ma anche operatori di enti non pubblici che tuttavia agiscono nell’ambito delle politiche pubbliche erogando sanzioni o benefici.

<sup>(10)</sup> M. LIPSKY, *op. cit.*, p. 13

<sup>(11)</sup> E. Z. BRODKIN, *Policy Work: Street-level Organizations Under New Managerialism*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, vol. 21, n. 12, 253 ss.

- 1) deve interagire direttamente con i cittadini allo scopo di erogare sanzioni o benefici per conto dell'ente a cui appartiene, rappresentandolo nell'interazione tra istituzione e cittadino;
- 2) nello svolgimento di questo compito ha a sua disposizione un certo grado di potere discrezionale. Tale potere è ineliminabile, in quanto essenza del suo lavoro.

Nel loro lavoro quotidiano, questi professionisti sono per i cittadini l'incarnazione dello stato, la sua rappresentazione più evidente, la prima con la quale interfacciarsi. Il loro ruolo è molto delicato: devono gestire le esigenze dell'organizzazione per cui lavorano (nelle sue varie articolazioni), quelle degli utenti ai quali fornire risposte personalizzate, tenendo conto delle risorse disponibili<sup>(12)</sup>.

Il ruolo di questi operatori è delicato e pieno di contraddizioni. Essi sono destinatari di pressioni di diverso tipo e si trovano a dovere mediare tra queste tensioni, sia riproducendo le strutture istituzionali, sia introducendo elementi di mutamento. Lo *street-level bureaucrat* può facilitare la risoluzione dei problemi e consentire il mantenimento della routine burocratica. Il loro successo dipende dall'uso che fanno degli spazi di discrezionalità a loro disposizione nell'implementazione degli interventi, dal momento che le risorse a disposizione sono spesso insufficienti per soddisfare tutte le richieste di intervento e in secondo luogo perché le norme che si trovano ad applicare sono spesso vaghe, poco trasparenti, lasciando spazi di interpretazione. Infine, la discrezionalità è necessaria in quanto vi è una asimmetria informativa tra *street-level bureaucrats* e cittadini, soprattutto quando gli utenti del servizio appartengono a categorie fragili<sup>(13)</sup>.

Questa sfera di autonomia decisionale appare allora naturale e indispensabile nello scioglimento dei dilemmi professionali con cui questi attori si interfacciano e metterla in luce significa considerarli attori sociali attivi nel processo di *policy-making*.

L'agire discrezionale, inoltre, non si limita ad incidere sui compiti assegnati agli operatori, ma anche sulla interpretazione delle aspettative e dei compiti a loro attribuiti: utenti, superiori gerarchici e colleghi hanno aspettative con le quali devono interfacciarsi quotidianamente<sup>(14)</sup> e grazie ai loro spazi di

---

<sup>(12)</sup> T. SARUIS, *La teoria della street level bureaucracy: lo stato del dibattito*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2013, vol. 36, n. 3, 541 ss.

<sup>(13)</sup> K. ELLIS, 'Street-level bureaucracy' revisited: *The changing face of frontline discretion in adult social care in England*, in *Social Policy & Administration*, 2007, vol. 45, n. 3, 221 ss.

<sup>(14)</sup> D. RASPANTI, *Coping with a Voluntary Client. Frontline Workers in Public Employment Services Dealing with Employers' Recruitment Needs in Social Policies*, 2019, vol. 6, n. 3, 427 ss.

manovra, questi professionisti decidono volta per volta come realizzare tali aspettative. L'operatore è in grado di interpretare il ruolo che gli è stato assegnato e dare forma alle prestazioni che è chiamato a realizzare. Si supera in tal modo la concezione di burocrati come attori impersonali, meri esecutori di regole che interagiscono con utenti standardizzati<sup>(15)</sup>.

Nei suoi quarant'anni di produzione scientifica<sup>(16)</sup>, la prospettiva *street-level* ha messo sotto la sua lente di ingrandimento la discrezionalità e le modalità con le quali vengono messe in pratica norme, linee guida e standard, considerando anche aspetti meso e macro che condizionano queste pratiche (come per esempio il contesto legale, organizzativo, culturale, sociale ed economico).

Scopo di questo numero monografico è non solo quello di alimentare l'ancora limitato dibattito sulla *street-level bureaucracy* in Italia, ma anche contribuire all'approfondimento del legame tra discrezionalità e professionalità, ragionando sulle trasformazioni delle professioni e dei professionisti che si occupano di situazioni complesse all'interno di contesti complessi.

### 3. I contributi presenti in questo volume: professioni e spazi di discrezione

Scorrendo le pagine di questo volume, emerge l'importante contributo che i saggi contenuti forniscono all'avanzamento delle conoscenze sulle problematiche connesse al lavoro degli operatori che agiscono "a livello della strada". Ognuno degli articoli offre un punto di vista specifico. Dario Raspanti presenta un articolo di assoluta originalità che si focalizza sul processo decisionale dei lavoratori in prima linea messo in rapporto al tema dell'*accountability* e delle aspettative rispetto all'uso responsabile delle risorse. Tali elementi influenzano le pratiche degli *street-level bureaucrats*, valutate secondo i contenuti dell'azione (output) e i risultati (outcomes). Il quadro dei regimi di *accountability* a cui Raspanti si riferisce, fornisce gli strumenti teorici per studiare l'esposizione degli *street-level bureaucrats* alla diversa gamma di aspettative che influenza i loro livelli di discrezionalità. Ciascun regime è caratterizzato da specifiche prescrizioni, ovvero quattro "*regimes of accountability*", intesi come un insieme di aspettative comportamentali - formali e informali - a cui i lavoratori in prima linea sono tenuti a conformarsi: regole, incentivi, standard professionali. Si tratta di fattori di input che sono

---

<sup>(15)</sup> V. DUBOIS, *op. cit.*

<sup>(16)</sup> Per un approfondimento in merito allo stato dell'arte della teoria della *street-level bureaucracy*, si rimanda a E. BARBERIS, R. PARACIANI, T. SARUIS, *Tra il dire e il fare: la prospettiva street-level e l'implementazione delle politiche di welfare. Nota introduttiva al focus*, in *Social Policies*, 2019, vol. 6, n.3, 389 ss.

elaborati dagli operatori nel corso dell'erogazione dei servizi. Lo studio di Raspanti si concentra sugli operatori dei servizi pubblici per l'impiego e sull'implementazione dei servizi di intermediazione al lavoro. L'analisi delle prescrizioni e la loro influenza sulle pratiche degli *street-level bureaucrats* è fondamentale per comprendere come i lavoratori in prima linea implementano i servizi sulla base dei criteri di accountability e che uso fanno del loro potere discrezionale. Importante è anche l'analisi comparata di due casi specifici: quello toscano e catalano, comparabili anche per la simile *governance* dei servizi di assistenza al lavoro.

Di grande interesse è il focus dell'analisi di questo articolo: l'interazione tra gli operatori dei servizi per l'impiego e le imprese. Queste ultime non sono solitamente oggetto di analisi negli studi sui servizi per l'impiego, ma è interessante la loro diversa collocazione rispetto ad altri clienti: non sono infatti obbligate a fare affidamento a tali servizi per reclutare i lavoratori e possono rinunciare a tali servizi in qualsiasi momento, avendo anche l'ultima parola sul reclutamento dei candidati. Con le loro decisioni, dunque, determinano gli output e i risultati del servizio. Inoltre, per gli operatori "a livello della strada" l'obiettivo legato al collocamento di disoccupati si intreccia con la costruzione di un rapporto consolidato e duraturo con un pool, il più possibile ampio, di imprese. Dall'analisi delle *service-related action prescriptions* che caratterizzano il lavoro degli operatori dei servizi per l'impiego, emergono una pluralità di risultati di ricerca relativi alle regole formali, norme professionali e alle aspettative degli utenti. I due casi di studio presentano similitudini rispetto alla presenza di un apparato di regole lasche relativamente al rapporto fra servizi per l'impiego e imprese, mentre al contrario l'apparato normativo che caratterizza i sussidi di disoccupazione definisce in dettaglio i contenuti del rapporto fra destinatari del servizio e operatori. I protocolli di gestione delle piattaforme digitali impongono procedure standardizzate per la registrazione dei datori di lavoro, la pubblicazione e la gestione degli annunci di lavoro e la segnalazione dei candidati con elementi di routinizzazione molto forti. Per questi e gli altri fattori l'articolo di Raspanti indaga nei due contesti il rapporto tra *service-related action prescriptions* e livelli di discrezionalità nelle pratiche degli *street level bureaucrats*; analoga analisi si rivolge alla *governance-related action prescriptions*, quest'ultima caratterizzata dalle pressioni sugli operatori nella gestione delle prestazioni e degli incentivi. In ultima analisi, l'articolo di Raspanti evidenzia come la discrezionalità utilizzata nelle pratiche di implementazione degli *street-level bureaucrats* si sforzi di bilanciare le contraddizioni tra gli obiettivi dei servizi e le pressioni provenienti dal contesto. La discrezionalità è utilizzata per includere gli utenti nell'erogazione dei servizi, gestire il tempo e i carichi di lavoro allo scopo di conformare i contenuti dei servizi agli obiettivi organizzativi. Infine, lo studio innesta i concetti sviluppati nel quadro dei *regimes of accountability* alla teoria della *street-level*

*bureaucracy* da una prospettiva bottom-up, facendo luce costruzione dell'identità professionale degli operatori al livello della strada.

Il contributo di Bertozzi, Santagati e Saruis indaga in una prospettiva *street-level* il ruolo degli insegnanti come attori chiave dei processi di implementazione delle politiche pubbliche, approfondendo in modo originale un'arena - quella scolastica in Italia - raramente approcciata in questa prospettiva. L'articolo si concentra sulla discrezionalità, gli spazi di libertà e l'*agency* dei docenti nell'accoglienza e integrazione degli alunni immigrati e propone i seguenti quesiti di ricerca: quali dilemmi professionali si trovano ad affrontare e quali scelte operano gli insegnanti? in che misura e come la discrezionalità incide sull'integrazione scolastica degli alunni immigrati e retroagisce sulla professionalità dei docenti? Tali domande si innestano nella perenne condizione di "riformite" della scuola italiana, una sindrome che è accompagnata, tuttavia, da un abbassamento delle risorse materiali. In questo scenario, la trasformazione multiculturale delle scuole è cruciale anche rispetto all'atteggiamento ambivalente degli insegnanti. Sotto questo profilo, l'approfondimento specifico sugli insegnanti osservati come *street-level bureaucrats* è un tratto di forte originalità del contributo di Bertozzi, Santagati e Saruis rispetto alla letteratura pedagogica e sociologica dominante. I dilemmi del lavoro degli insegnanti nella scuola multiculturale costituiscono il focus dell'approfondimento empirico: l'articolo esamina il ruolo del docente come "regista" delle dinamiche scolastiche nel processo di integrazione e di successo scolastico degli studenti di origine immigrata, in presenza di vincoli e condizionamenti provenienti dal contesto. La metodologia qualitativa adottata nell'analisi si sofferma sulle autobiografie degli studenti immigrati e sulla narrazione delle micro-interazioni in classe che consente di approfondire le strategie dei docenti, il modo in cui questi, nella loro azione quotidiana, possono incidere su obiettivi e passaggi che influenzano i percorsi degli allievi. L'articolo si sofferma sui dilemmi degli insegnanti relativi alla prima accoglienza, ai criteri utilizzati nella valutazione, alla gestione della diversità culturale in classe, al dilemma legato al bilanciamento tra talenti, desideri e sostenibilità delle scelte individuali. I dilemmi individuati fanno riferimento a *frame* normativi che influenzano il tipo di discrezionalità esercitata dai docenti, così come incidono gli stili decisionali più o meno collegiali o individualistici. Ma anche la natura della professione dell'insegnante entra potentemente in gioco. Come infatti è evidenziato dalle autrici, il ruolo di impiegato pubblico può portare gli insegnanti a seguire scrupolosamente le norme e quanto espressamente previsto dalle linee-guida ministeriali, ma il rispetto del codice deontologico e la componente pedagogica della professione, li porta, nelle pratiche concrete in classe, a piegare gli standard previsti personalizzando la loro azione sulla base della libera iniziativa e dell'impegno quotidiano volto

alla creazione di condizioni di equità e rispetto di tutti gli alunni, indipendentemente dal loro retaggio.

Il contributo di Rebecca Paraciani analizza il modo in cui gli ispettori del lavoro, intesi come *street-level bureaucrats*, si muovono all'interno dello spazio discrezionale a loro disposizione per decidere se un'irregolarità lavorativa si può configurare come sfruttamento lavorativo "grave" di rilevanza penale. Di grande interesse è l'analisi comparata che mette a confronto gli ispettorati del lavoro in Italia e nei Paesi Bassi e la modalità con cui i professionisti ivi occupati si confrontano con casi che comportano un alto grado di incertezza interpretativa. Come afferma l'autrice, analizzare casi limite fa emergere il modo in cui questi professionisti utilizzano la discrezionalità nelle loro pratiche quotidiane. Le domande di ricerca ruotano attorno ai seguenti interrogativi: in che modo gli ispettori del lavoro contribuiscono a definire ciò che è o non è sfruttamento lavorativo "grave"? quali sono i fattori istituzionali, situazionali e individuali che possono avere un ruolo nel modo in cui gli ispettori del lavoro decidono quando lo sfruttamento del lavoro è o non è "grave"?

Dal punto di vista metodologico, l'originalità della ricerca è costituita dall'uso delle vignette che vanno a costituire la base della comparazione, consentendo di confrontare il modo in cui gli ispettori del lavoro nei due paesi affrontano ed eventualmente risolvono irregolarità lavorative simili. Si tratta di uno strumento molto utile sia per la raccolta di informazioni sulle pratiche, sia per il confronto fra contesti differenti. Tre sono i settori al centro dell'analisi: quello della ristorazione in cui le irregolarità sono frequenti e il loro livello è costante nel tempo; il settore del lavoro domestico e quello della logistica, entrambi scelti poiché caratterizzati da una elevata diffusione di irregolarità lavorative subite da manodopera generalmente poco qualificata e prevalentemente straniera. Di grande interesse sono i risultati di ricerca dai quali si evince che la percezione di gravità di una situazione di irregolarità è diversa per gli ispettori italiani e olandesi. E Paraciani ci fornisce chiavi interpretative ancorate alla struttura organizzativa delle due realtà, nonché alla mentalità e ai criteri di classificazione differenti utilizzati dai professionisti dei due paesi. Così come interessante è la distanza tra ispettori senior e junior nella realtà italiana, determinata, in molti casi, dal differente background formativo, dall'esperienza professionale pregressa e dalla differente aderenza degli ispettori ai nuovi criteri organizzativi e alle nuove priorità operative introdotte nella riorganizzazione degli uffici. Nel caso degli ispettori olandesi, Paraciani documenta come le precedenti esperienze lavorative svolte all'interno di comparti diversi della pubblica amministrazione abbiano un impatto sulla modalità in cui gli ispettori approcciano le richieste di intervento illustrate nelle vignette. Infine, più in generale la ricerca evidenzia come dalle interviste svolte nei Paesi Bassi, la gravità dello sfruttamento lavorativo è legata alla specifica

condizione di vulnerabilità del lavoratore, mentre tra gli ispettori italiani la discriminante è il tipo di settore produttivo e l'allarme sociale che tale fenomeno può generare.

Il contributo di Andreotti, Coletto e Rio propone uno schema di analisi che integra la letteratura sulla *street-level bureaucracy* con quella che si occupa di *governance* multilivello e territorializzazione delle politiche e/o *welfare* locale. La sua originalità risiede nel fornire un modello di analisi della *street-level bureaucracy* e degli elementi di discrezionalità e/o autonomia di questi professionisti e le *street-level organisations* che consideri la relazione reciproca tra potere discrezionale (*agency*) e struttura. Come ricordano gli autori, infatti, la discrezionalità di cui godono gli operatori, e quindi la loro capacità di *agency*, è inserita in una struttura, in un contesto istituzionale, che si traduce nelle diverse scale in cui il sistema si articola e nelle organizzazioni in cui gli attori operano. E ancora, le istituzioni non costituiscono solo l'architettura entro cui gli attori sociali si muovono, ma ne sono elementi costitutivi che condizionano le motivazioni e i comportamenti a livello micro. In questo senso diventa importante, secondo gli autori, connettere le tendenze nelle politiche pubbliche, e in particolare nelle politiche sociali, con le pratiche degli *street level bureaucrats*. In particolare, si evidenzia come in seguito alle trasformazioni delle politiche sociali di livello locale sia richiesto agli operatori in prima linea di essere attivi, di agire in modo innovativo e creativo, di fare rete con altri servizi abilitando le risorse del territorio. Tuttavia si osserva come questa tendenza non sia stata accompagnata da opportuni investimenti e avvenga in un contesto in cui i criteri di accountability sono sempre più pressanti. Perciò, gli studi sulla *governance* multilivello e il *welfare* locale possono fornire un importante contributo alla comprensione dei contesti di lavoro degli *street level bureaucrats* e in particolare: (1) il ruolo delle scale istituzionali e territoriali; (2) la differenziazione ed eterogeneità degli attori; (3) la costruzione sociale della concezione di bene collettivo. Il ruolo delle scale ci permette di evidenziare come la discrezionalità esercitata dai livelli superiori possa agire come vincolo per i livelli inferiori, ma possa essere essa stessa influenzata dalla discrezionalità degli *street-level bureaucrats* quando avvengono processi di *feedback* tra i diversi livelli. Per quanto riguarda il tema della differenziazione ed eterogeneità degli attori, gli autori evidenziano come in Italia vi sia stato un processo di moltiplicazione e diversificazione degli attori locali impegnati nella fornitura di servizi pubblici che operano a diretto contatto con gli utenti e come tale processo abbia portato a una eterogeneità orizzontale e a figure professionali nuove che hanno un impatto diretto sulla dimensione relazionale del lavoro degli *street-level bureaucrats*. Si tratta di altri fattori di "contesto" che possono avere un impatto significativo sui margini di discrezionalità dei professionisti in prima linea che devono essere presi in considerazione quando si analizzano le loro azioni e le loro relazioni con i cittadini. Infine, in

riferimento alla concezione di bene collettivo, ogni contesto locale, affermano gli autori, ha una propria storia con specifiche caratteristiche economiche, demografiche, politiche e sociali che contribuiscono a configurare sistemi locali differenti e differenti “visioni” di bene collettivo e politica sociale. Considerando questo intreccio si può comprendere come è concepito e istituzionalizzato il bene collettivo e come questo è legittimato all’interno dei differenti contesti territoriali.

Di grande rilievo per l’avanzamento delle conoscenze nel filone di studi sulla *street-level bureaucracy* è l’analisi realizzata da Andreotti e colleghi sull’uso della discrezionalità nell’ambito della misura del Reddito di Cittadinanza in Italia, inquadrata nel *frame* teorico che abbiamo cercato di riassumere. A questo proposito sono esaminati in profondità alcuni livelli analitici: il processo di presa in carico tra standardizzazione, spazi discrezionali e territorializzazione, gli spazi di discrezionalità orizzontale che si aprono nelle pratiche di implementazione degli *street-level bureaucrats* e le connesse dinamiche relazionali tra diversi operatori e tra differenti servizi. Infine è proposta una lettura di due casi specifici: l’implementazione del Reddito di cittadinanza in Lombardia ed Emilia-Romagna. Si tratta di casi da manuale per una lettura *street-level*, poiché, come evidenziano gli autori, i processi di implementazione, nonostante l’isomorfismo normativo, si sono “confrontati” con fattori di contesto differenti, che ne stanno influenzando gli esiti. Variabile indipendente importante, a questo proposito, è il welfare locale. L’analisi che ne consegue è molto raffinata e utile, non solo per gli studiosi di *street-level bureaucracy* ma anche per coloro che si stanno dedicando all’analisi dell’implementazione del Reddito di cittadinanza a livello locale.

#### 4. Considerazioni conclusive

Con queste prime pagine abbiamo cercato di mettere in luce il focus di questo lavoro: le professioni della discrezionalità. In particolare, abbiamo introdotto la cornice teorica che fa da minimo comun denominatore di tutti i contributi selezionati, quella della *street-level bureaucracy* che studia, in particolare, la discrezionalità degli operatori pubblici. Il nostro scopo è quello di ragionare sulle professioni che risolvono la complessità della realtà utilizzando questo spazio decisionale multiforme, controverso e necessario. I contributi che seguiranno, metteranno in luce le potenzialità di questo connubio tra professionalità e discrezionalità, indagato in contesti lavorativi differenti e con differenti metodologie di ricerca e strumenti di analisi.

Studiare la discrezionalità dei professionisti impiegati nel settore pubblico è utile anche e soprattutto all’interno di quelle agenzie che possono coinvolgere

una serie di professionisti con qualifiche differenti<sup>(17)</sup>. Ad esempio, nel settore dei servizi sociali possono essere inclusi assistenti sociali, educatori sociali, psicologi, mediatori e così via. Anche considerando gli insegnanti, ad eccezione delle scuole elementari, questi non hanno uno stesso percorso di formazione e professionalizzazione: ognuno è infatti formato per la disciplina che deve insegnare<sup>(18)</sup>. Studiare la discrezionalità come strumento di azione professionale può aiutare ad identificare aspetti comuni e divenire una sorta di punto in comune sia di professioni diversi, sia di diversi professionisti che svolgono la stessa professione in condizioni e contesti complessi e mutevoli.

Lo spazio discrezionale è allora non solo uno strumento dell'agire pratico di questi professionisti, ma anche uno strumento di ricerca utile sia a ridurre le differenze professionali, sia tra figure disciplinate in modo diverso che operano nello stesso contesto: uno strumento utile agli scienziati sociali e allo studio dell'implementazione delle politiche pubbliche. Diviene un concetto di analisi comune a più situazioni, che consente di andare oltre al micro e di riflettere su più livelli di conoscenza<sup>(19)</sup>.

Studiare le professioni della discrezionalità significa, allora, studiare le professioni in pratica e come insieme di pratiche e di interpretazioni, contribuendo ad ampliare il filone di studi sociali delle professioni e del professionalism<sup>(20)</sup>.

---

<sup>(17)</sup> T. SARUIS, *Street-level workers' discretion in the changing welfare*, in *Cambio*, 2018, vol. 8, n. 16, 31 ss.

<sup>(18)</sup> Quello dei 24 CFU necessari ad accedere al prossimo concorso per l'insegnamento ordinario e straordinario è un nuovo tentativo di creazione di una base professionale comune.

<sup>(19)</sup> T. EVANS, P. HUPE (a cura di), *Discretion and the quest for controlled freedom*, 2020, Palgrave Macmillan.

<sup>(20)</sup> E. FREIDSON, *Professionalismo. La terza logica*, 2002, Dedalo Edizioni.

*Ricerche*

**Le professioni della discrezionalità.  
Professionalità e discrezionalità  
tra gli street-level bureaucrats**

**Street Level Bureaucracy e sistemi locali di welfare:  
discrezionalità e contesti istituzionali  
nell'implementazione delle politiche**

*Alberta Andreotti<sup>\*</sup>, Diego Coletto<sup>\*\*</sup>, Anna Rio<sup>\*\*\*</sup>*

*Sommario:* 1. Introduzione. – 2. Street Level Bureaucracy e discrezionalità. – 3. Cosa c'è sopra agli Street Level Bureaucrats. – 4. Uno schema analitico integrato. – 5. Analizzare la discrezionalità nell'ambito della misura Reddito di Cittadinanza: un'applicazione del modello analitico – 6. Conclusioni.

## **1. Introduzione**

Il concetto di *Street Level Bureaucracy* (SLB) viene elaborato da Michael Lipsky <sup>(1)</sup> negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso e da allora ha conosciuto un importante sviluppo in termini di ricerca empirica e riflessione teorica, tanto che oggi con questo termine si fa riferimento a uno specifico approccio di ricerca, ampiamente riconosciuto all'interno della letteratura sulle politiche pubbliche e la loro implementazione <sup>(2)</sup>. L'originalità di questo concetto, e più in generale di questo approccio, consiste nell'aver richiamato l'attenzione degli studiosi sulla comprensione di come le decisioni e le pratiche

---

<sup>\*</sup> *Professore associato – Università degli Studi Milano-Bicocca.*

<sup>\*\*</sup> *Professore associato – Università degli Studi Milano-Bicocca*

<sup>\*\*\*</sup> *Borsista di ricerca – Università degli Studi Milano-Bicocca.*

<sup>(1)</sup> M. LIPSKY, *Street-level Bureaucracy*, Russell Sage Foundation, 1980.

<sup>(2)</sup> P. HUPE, M. HILL E A. BUFFAT, *Understanding Street-Level Bureaucracy*, Policy Press, 2015.

quotidiane messe in atto dagli operatori <sup>(3)</sup> dei servizi pubblici (*Street Level Bureaucrats*, SLBs) contribuiscano a forgiare le politiche e i loro esiti. In particolare, l'attenzione si è focalizzata sul potere discrezionale (o discrezionalità) di questi attori sociali, il cui differente uso genera conseguenze nell'accesso alle politiche pubbliche e ai benefici e sanzioni a esse legati. Con l'approccio della SLB si è quindi aperto il campo ad un'analisi sistematica delle pratiche di lavoro quotidiane degli operatori che lavorano a contatto con i cittadini, vale a dire su cosa accade nell'ultimo livello della catena decisionale e implementativa delle politiche pubbliche.

Questo contributo, partendo da un'analisi degli studi sul contesto italiano ispirati alla SLB, propone uno schema di analisi che integri la letteratura sviluppatasi a partire dal contributo di Lipsky con quella che si occupa di *governance* multilivello e territorializzazione delle politiche e/o *welfare* locale che, nel corso degli anni, ha contribuito in maniera significativa a comprendere il funzionamento, le specificità, i punti di forza e le debolezze del welfare italiano. Se infatti è vero che la comprensione delle politiche pubbliche non avviene solo attraverso l'analisi delle istituzioni <sup>(4)</sup>, essa non può avvenire nemmeno a prescindere da questa.

L'obiettivo principale è quindi quello di avviare un dialogo tra due filoni diversi di letteratura, al fine di fornire un modello di analisi della *Street Level Bureaucracy* e degli elementi di discrezionalità e/o autonomia di *Street Level Bureaucrats* e *Street Level Organisations* (SLOs) che consideri la relazione reciproca tra potere discrezionale (*agency*) e struttura (sistema).

Il testo è articolato in quattro paragrafi più introduzione e conclusioni. Nel primo paragrafo viene fatto un cenno al dibattito sulla SLB, soffermando l'attenzione sulla trattazione del tema del potere discrezionale e sugli studi italiani che, direttamente o indirettamente, hanno analizzato gli ambiti di implementazione delle politiche pubbliche. Nel secondo paragrafo si evidenziano alcuni aspetti sui quali la letteratura sulla *governance* multilivello e il *welfare* locale può contribuire alla comprensione della discrezionalità. Nel terzo paragrafo

---

<sup>(3)</sup> Per esigenze di spazio e di chiarezza verrà utilizzato il maschile inclusivo. Le denominazioni riportate nella sola forma maschile si intendono riferite indistintamente a persone sia di genere maschile che femminile.

<sup>(4)</sup> B. ZACKA, *When the state meets the street*, Harvard University Press, 2017.

presentiamo uno schema analitico che cerca di tradurre nella pratica il dialogo fra le letterature appena accennate. Nel quarto illustreremo la prima parte di una ricerca esplorativa sull'implementazione del Reddito di Cittadinanza (RdC) in due regioni italiane. Il RdC è una misura che vuole coniugare contrasto alla povertà e attivazione al lavoro e definisce un complesso sistema multilivello, nel quale l'erogazione del beneficio economico è gestita a livello centrale, mentre le attività e le responsabilità connesse al *case management* dei beneficiari sono delegate ai servizi territoriali. Questo "assaggio" di ricerca empirica è finalizzato a evidenziare gli aspetti cruciali dello schema di analisi che ha l'obiettivo di leggere e analizzare in maniera efficace la multidimensionalità e la connessione tra i livelli con cui si strutturano, si esprimono e si concretizzano molte delle politiche che compongono il welfare italiano, di cui il RdC è un esempio. In conclusione, sono discusse le potenzialità di applicazione empirica del modello proposto, nonché i limiti del presente contributo.

## 2. Street Level Bureaucracy e discrezionalità

Nel campo delle scienze sociali l'opera di Lipsky ha dato avvio a una serie di studi teorici ed empirici su chi "a livello di strada" ha il compito d'implementare svariate politiche pubbliche, che sono ideate, create e approvate a livelli più alti (solitamente a livello nazionale o locale). Oggetto di analisi empirica e di riflessione teorica sono così diventati i repertori d'azione dei cosiddetti "burocrati di strada" (*Street Level Bureaucrats*, SLBs) definiti come «lavoratori del servizio pubblico che interagiscono direttamente con i cittadini e che hanno una discrezionalità sostanziale nell'esecuzione del loro lavoro, concedendo l'accesso ai programmi governativi e fornendo una serie di servizi al loro interno»<sup>(5)</sup>. Secondo questa definizione, gli SLBs svolgono un ruolo cruciale perché forniscono l'accesso a servizi e misure di sostegno – e, in alcuni casi, hanno anche la responsabilità di attribuire sanzioni – in contesti caratterizzati da scarsità di risorse e, talvolta, da obiettivi vaghi, se non incoerenti. Uno degli elementi chiave che caratterizza il lavoro degli SLBs è il potere discrezionale (o discrezionalità) attraverso cui questi attori sociali modellano o rimodellano le disposizioni normative, dando

---

(5) M. LIPSKY, *Street-level Bureaucracy*, Russell Sage Foundation, 1980, pp. 3-4.

concretezza alle politiche pubbliche. Con l'approccio della SLB lo studio dell'implementazione delle politiche si concentra dunque sul livello micro dell'azione sociale, con l'obiettivo primario di decostruire alcuni degli stereotipi che tradizionalmente hanno caratterizzato il lavoro dei SLBs, sia analizzando i dilemmi dell'individuo nei servizi pubblici <sup>(6)</sup> sia trattando i comportamenti organizzativi complessi come parte del processo di definizione delle politiche pubbliche <sup>(7)</sup>.

Nel corso degli anni, il potere discrezionale dei SLBs è stato affrontato e definito in diversi modi <sup>(8)</sup> <sup>(9)</sup>. L'attenzione si è rivolta soprattutto alla definizione dei fattori che compongono il potere discrezionale, ai modi attraverso cui tale potere è esercitato e alle sue conseguenze. In molti casi, l'analisi si è focalizzata soprattutto sui professionisti – insegnanti, operatori sanitari, poliziotti, assistenti sociali e simili – che affrontano quotidianamente situazioni impreviste e complesse, adeguando il contenuto delle leggi e dei regolamenti ai singoli casi. Altri studi hanno invece utilizzato l'approccio della SLB per analizzare l'azione di operatori pubblici con livelli professionali medio-bassi, evidenziando come, anche in questi casi, è possibile ravvisare la presenza di potere discrezionale in grado di modellare l'accesso e la fruizione di una serie di servizi pubblici.

Vari studi hanno messo in luce che la discrezionalità degli SLBs può derivare dall'interpretazione e dalla costruzione sociale delle norme <sup>(10)</sup>, evidenziando come queste interpretazioni possano portare a conseguenze molto differenti in termini di implementazione e efficacia delle politiche <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> M. LIPSKY, *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*, Russell Sage Foundation, 2010.

<sup>(7)</sup> E.Z. BRODKIN, G. MARTSON, *Work and the Welfare State*, Georgetown University Press, 2013.

<sup>(8)</sup> A. GOFEN, *Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2014, 24.2, 473-493.

<sup>(9)</sup> E.Z. BRODKIN, *Policy Work: Street-level Organizations under New Managerialism*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, 21.2, 253-277.

<sup>(10)</sup> Y. KAZEPOV, E. BARBERIS, *Social Assistance Governance in Europe. Towards a Multilevel Perspective*, in I. MARX E K. NELSON (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, 217-248.

<sup>(11)</sup> U. NOTHDURFTER, K. HERMANS, *Meeting (or not) at the street level? A literature review on street-level research in public management, social policy and social work*, in *International Journal of Social Welfare*, 2018, 27.3, 294-304.

Negli anni più recenti è aumentato il numero di studi che indagano la necessità di limitare/controllare la discrezionalità degli SLBs; questo tema è stato soprattutto sviluppato all'interno del filone di letteratura che ha analizzato le conseguenze del *New Public Management* (NPM) nel settore pubblico <sup>(12)</sup> <sup>(13)</sup>. In quest'ambito alcuni studiosi hanno mostrato come gli SLBs si devono oggi confrontare con una tensione costante derivante da più forti pressioni dall'alto – finalizzate al raggiungimento di obiettivi di performance economica – e da pressioni provenienti dal basso, dovute ad una maggiore articolazione e complessità dei fabbisogni sociali della popolazione <sup>(14)</sup> <sup>(15)</sup> <sup>(16)</sup>.

È soprattutto all'interno di questo filone di ricerca che si concentrano gli studi empirici che abbinano al livello micro di analisi della discrezionalità un livello meso, finalizzato a indagare vari fattori che caratterizzano le organizzazioni in cui gli SLBs operano. Con questo obiettivo, alcuni studi hanno provato a far dialogare la teoria e l'approccio della *Street Level Bureaucracy* (SLB) con la letteratura socioeconomica che indaga i meccanismi di funzionamento delle organizzazioni <sup>(17)</sup> <sup>(18)</sup> <sup>(19)</sup>. Brodtkin <sup>(20)</sup> <sup>(21)</sup>, in particolare, ha messo in luce le tensioni che si creano all'interno delle *street level organisations*

<sup>(12)</sup> I. TAYLOR, J. KELLY, *Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky*, in *International Journal of Public Sector Management*, 2006.

<sup>(13)</sup> S. BACH, L. BORDOGNA, *Public service management and employment relations in Europe: Emerging from the crisis*, Routledge, 2016.

<sup>(14)</sup> E.Z. BRODKIN, *Bureaucracy redux: Management reformism and the welfare state*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, 17.1, 1-17.

<sup>(15)</sup> P. HUPE, M. HILL, *Street-level Bureaucracy and Public Accountability*, in *Public Administration*, 2007, 85.2, 279-299.

<sup>(16)</sup> E. THOMANN, P. HUPE, F. SAGER, *Serving many masters: Public accountability in private policy implementation*, in *Governance*, 2018, 31.2, 299-319.

<sup>(17)</sup> AA P. VAN DER e R. VAN BERKEL, *Fulfilling the Promise of Professionalism in Street level Practice*, in P. HUPE, M. HILL E A. BUFFAT (a cura di), *Understanding Street-Level Bureaucracy*, Policy Press, 2015, pp. 263-278

<sup>(18)</sup> P. HOGGETT, *New Modes of Control in the Public Service*, in *Public Administration*, 1996, Vol. 74, 9-32.

<sup>(19)</sup> J. SOSS, R. FORDING, S.F. SCHRAM, *The organization of discipline: From performance management to perversity and punishment*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, 21.2, 203-232.

<sup>(20)</sup> E.Z. BRODKIN, *Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future*, in *Public Administration Review*, 2012, 72.6, 940-949.

<sup>(21)</sup> E.Z. BRODKIN, E G. MARTSON (a cura di), *Work and the Welfare State*, Georgetown University Press, 2013.

– allargando così il focus d’analisi oltre alla dimensione micro – nel momento in cui le organizzazioni devono adattarsi a nuovi obiettivi orientati all’efficienza e all’*accountability* (razionalizzando le risorse e minimizzando i costi), senza perdere di vista gli obiettivi di performance in termini di efficacia, flessibilità, innovatività e produttività. In questo scenario il potere discrezionale può diventare uno strumento organizzativo di regolazione delle pratiche lavorative, attraverso cui si definiscono le azioni strategiche da mettere in atto, quotidianamente, per far fronte a vincoli di diversa natura (a questo proposito Brodtkin ha introdotto il concetto di “routine discrezionale”).

Questi temi e questo dibattito si sono per lo più sviluppati in contesti anglo-americani e nordeuropei [con l’eccezione francese rappresentata per lo più dagli studi di Dubois <sup>(22)</sup>]. Sono pochi invece gli studi che hanno applicato l’approccio della SLB per analizzare l’implementazione delle politiche pubbliche nei paesi del sud Europa e, in particolare, in Italia <sup>(23)</sup> <sup>(24)</sup>.

La ricerca bibliografica che abbiamo realizzato sui contributi pubblicati, negli ultimi vent’anni (2000-2020), dai due principali portali di riviste scientifiche italiane (Rivisteweb e FrancoAngeli) ha evidenziato che gli articoli contenenti nel titolo, o nelle parole chiave, termini direttamente legati all’approccio della SLB sono piuttosto rari, concentrati negli ultimi dieci anni e focalizzati su alcuni settori, quali i servizi sociali e le politiche socioassistenziali. Più nello specifico, l’area delle politiche su cui si concentrano la maggior parte degli studi è quella relativa ai servizi socioassistenziali e alle misure a esse connesse. Al centro troviamo l’analisi della figura degli operatori sociali, in particolare assistenti sociali, come SLBs che intervengono, danno forma e contenuto alle politiche implementate, esercitando il loro potere discrezionale per regolare l’accesso ai vari tipi di sostegno previsti dalle politiche sociali,

---

<sup>(22)</sup> V. DUBOIS, *Il burocrate e il povero. Amministrare la miseria*, Mimesis Edizioni, 2018.

<sup>(23)</sup> E. BARBERIS, R. PARACIANI, T. SARUIS, *Tra il dire e il fare: la prospettiva street-level e l’implementazione delle politiche di welfare. Nota introduttiva al focus*, in *Social Policies*, 2019, 6.3, 389-406.

<sup>(24)</sup> T. SARUIS, *La teoria della street level bureaucracy: lo stato del dibattito*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2013, 36(3), 541-552.

l'erogazione dei benefici e l'applicazione di sanzioni <sup>(25)</sup> <sup>(26)</sup> <sup>(27)</sup>. Vi sono poi pochi studi riguardanti le aree relative a immigrazione, politiche per il lavoro e politiche abitative <sup>(28)</sup> <sup>(29)</sup> <sup>(30)</sup> <sup>(31)</sup>, mentre il ruolo degli SLB è decisamente meno esplorato in altre aree di welfare, quali quelle relative a educazione e sicurezza.

Anche nel contesto italiano è netta la prevalenza di studi che si concentrano sul livello micro; sono pochi e molto recenti i contributi che hanno provato ad allargare l'analisi a livello meso: ad esempio, Rizza e Paraciani <sup>(32)</sup>, per analizzare l'azione degli ispettori del lavoro, hanno integrato diversi livelli analitici, facendo dialogare l'approccio SLB con uno degli strumenti di analisi principali della teoria organizzativa neo-istituzionalista, vale a dire il concetto di campo organizzativo.

Il risultato della rassegna bibliografica cambia però se si introduce il termine "discrezionalità" come parola chiave. Questa parola infatti compare in almeno 140 contributi nell'area delle scienze sociali, politiche ed economiche degli ultimi vent'anni. Si tratta di un risultato che testimonia un interesse piuttosto diffuso, anche nel contesto italiano, per l'analisi dei margini di discrezionalità presenti in vari stadi del

<sup>(25)</sup> P. ROSSI, T. BERTOTTI, *La costruzione «orizzontale» della discrezionalità nei servizi sociali, tra identità organizzative e meccanismi di integrazione delle Street-Level Bureaucracy*, in *Social Policies*, 2019, 6.3, 447-468.

<sup>(26)</sup> T. SARUIS, *Street-Level Workers' Discretion in the Changing Welfare*, in *Cambio*, 2018, 8,16, 31-42.

<sup>(27)</sup> N. RICUCCI, *Street-Level Bureaucrat and Intrastate Variation in the Implementation of Temporary Assistance for Needy Families Policies*, in *Journal of Public Administration*, 2005, 15, 89-111.

<sup>(28)</sup> M. BRONZINI, D. COLETTI, *Street level bureaucracy under pressure: job insecurity, business logic and challenging users*, in F. SOWA, R. STAPLES R. E S. ZAPFEL (a cura di), *The Transformation of Work in Welfare State Organizations, New Public Management and the Institutional Diffusion of Ideas*, New York: Routledge, 2018, 182-202.

<sup>(29)</sup> L.M. BORRELLI, G. TRASCIANI, *I like to work with people»—Everyday Stories and Reflections from Street-level Workers in the Migration Regime on What Motivates Their Tasks*, in *Social Policies*, 2019, 6.3, 407-426.

<sup>(30)</sup> D. RASPANTI, *Coping with a Voluntary Client. Frontline Workers in Public Employment Services Dealing with Employers' Recruitment Needs*, in *Social Policies*, 2019, 6.3, 427-446.

<sup>(31)</sup> E. BARBERIS, P. BOCCAGNI, *Il lavoro sociale con le persone immigrate*, Maggioli, 2017.

<sup>(32)</sup> R. PARACIANI, R. RIZZA, *When the workplace is the home: labour inspectors' discretionary power in the field of domestic work—an institutional analysis*, in *Journal of Public Policy*, 2019, 1-16.

processo di creazione e attuazione delle politiche pubbliche. In particolare, l'analisi del contenuto di tali articoli evidenzia un forte legame teorico ed empirico con la letteratura che si occupa di *governance* multilivello e *welfare* locale. Come vedremo oltre, pur partendo da un livello analitico differente e ponendo l'attenzione sui fattori di cambiamento a livello macro, questa letteratura può contribuire sensibilmente alla comprensione di come si costruisce e si articola la discrezionalità. Come scrive Hupe<sup>(33)</sup>, la discrezionalità di cui godono gli operatori, e quindi la loro capacità di *agency*, è inserita in una struttura, in un contesto istituzionale, che si traduce empiricamente nelle diverse scale in cui il sistema si articola e nelle organizzazioni in cui gli attori operano. Rice<sup>(34)</sup> <sup>(35)</sup> <sup>(36)</sup>, pur non parlando esplicitamente di scale, evidenzia in modo altrettanto forte l'importanza di coniugare l'approccio SLB con la teoria istituzionalista, arrivando a proporre una teoria micro istituzionalista dell'implementazione delle politiche che tiene conto dei complessi sistemi istituzionali nei quali gli SLBs operano. Considerazioni simili si possono ritrovare in recenti lavori di rassegna bibliografica e sistematizzazione degli studi che si sono ispirati all'approccio della SLB<sup>(37)</sup> <sup>(38)</sup> <sup>(39)</sup>. Questi lavori, oltre ad indicare nuove aree di ricerca in cui l'uso di questo approccio appare

---

<sup>(33)</sup> P. HUPE, *Contextualizing government-in-action*, in P. HUPE (a cura di), *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*, Edward Elgar Publishing, 2019, 2-14.

<sup>(34)</sup> D. RICE, *Street-level bureaucrats and the welfare state: Toward a micro-institutionalist theory of policy implementation*, in *Administration & Society*, 2013, 45.9, 1038-1062.

<sup>(35)</sup> D. RICE, *Adopting an institutional view in street-level bureaucracy research*, in P. HUPE (a cura di), *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*. Edward Elgar Publishing, 2019, 70-85.

<sup>(36)</sup> D. RICE, *How governance conditions affect the individualization of active labour marketservices: An exploratory vignette study*, in *Public Administration*, 2017, 95.2, 468-481.

<sup>(37)</sup> E. BARBERIS, R. PARACIANI, T. SARUIS, *Tra il dire e il fare: la prospettiva street-level e l'implementazione delle politiche di welfare. Nota introduttiva al focus*, in *Social Policies*, 2019, 6.3, 389-406.

<sup>(38)</sup> U. NOTHDURFTER, K. HERMANS, *Meeting (or not) at the street-level? A literature review on street-level research in public management, social policy and social work*, in *International Journal of Social Welfare*, 2018, 27.3, 294-304.

<sup>(39)</sup> M. VAN DER TIER, K. HERMANS, M. POTTING, *Linking macro-level mechanisms to street-level accountability practices. A cross-national case study of street-level accountability of social workers in government funded homeless shelters*, in *Social Policy & Administration*, 2020.

particolarmente appropriato, indicano come particolarmente importante uno sviluppo ulteriore della dimensione comparativa e una maggiore propensione a collegare l'analisi a livello micro – tipica dell'approccio della SLB – con analisi a livello meso e macro che riguardano i contesti organizzativi e istituzionali in cui le politiche pubbliche sono decise, strutturate e attuate. Si tratta di aspetti rilevanti, soprattutto per contesti come quello italiano in cui la *governance* e l'attuazione delle politiche pubbliche appare particolarmente frammentata.

### 3. Cosa c'è sopra gli Street Level Bureaucrats

Come già visto, all'interno dell'approccio della SLB, vi sono diversi studiosi che hanno sottolineato la necessità di collegare l'analisi a livello micro dell'operato degli SLB con analisi a livelli superiori. Evans e Harris <sup>(40)</sup>, ad esempio, già quindici anni fa consideravano cruciale la costruzione di un quadro analitico che tenesse conto e analizzasse i contesti in cui operano gli SLBs. I “contesti” infatti incidono profondamente su come la discrezionalità si declina in termini di attitudini, comportamenti e pratiche delle organizzazioni e degli operatori: è dunque importante articolare meglio cosa sono questi “spazi” istituzionali.

Nelle scienze sociali i “contesti” coincidono frequentemente con le istituzioni che, come scrivono Barbera e Negri <sup>(41)</sup>, non costituiscono solo l'architettura entro cui gli attori sociali si muovono, ma ne sono gli elementi costitutivi che condizionano le motivazioni e i comportamenti a livello micro. In questo senso diventa importante connettere le tendenze nelle politiche pubbliche, e in particolare nelle politiche sociali, con le pratiche degli SLBs: entrambe hanno infatti conosciuto un'importante riorganizzazione negli ultimi decenni. Non è qui il caso di soffermarci sulle macro-trasformazioni del *welfare* che sono ampiamente note, ma è utile richiamare un processo specifico, particolarmente rilevante ai nostri fini, che è la territorializzazione delle politiche, che ha portato la dimensione locale al centro del dibattito e

---

<sup>(40)</sup> T. EVANS, J. HARRIS, *Street-level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*, in *The British Journal of Social Work*, 2004, 34.6, 871-895.

<sup>(41)</sup> F. BARBERA, N. NEGRI, *Mercati, reti sociali, istituzioni. Una mappa per la sociologia economica*, Il Mulino, 2008.

spiega, almeno in parte, le ragioni per il rinnovato interesse per il lavoro degli SLBs.

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, si inizia a parlare di un nuovo *welfare* che è più locale, orientato a responsabilizzare i soggetti che hanno bisogno di sostegno attraverso misure di politica attiva e forme di *empowerment*, che mobilita il terzo settore, il volontariato, le imprese e le risorse del territorio<sup>(42)</sup>, ma tende anche a privatizzare pezzi di protezione sociale<sup>(43)(44)</sup>. Il processo di trasformazione del welfare è caratterizzato da due tendenze<sup>(45)</sup>: da una parte la necessità di trovare risposte efficaci a bisogni di sostegno sociale più individualizzati ed eterogenei, espandendo i servizi sociali e le politiche attive; dall'altra, fare fronte all'insufficienza di risorse dello stato centrale risparmiando, se non tagliando, la spesa pubblica anche attraverso l'adozione di sistemi di controllo più rigidi e standardizzati.

Gli effetti di queste tendenze sul lavoro degli SLBs sono importanti. Agli operatori in prima linea, in particolare in alcuni settori, è richiesto di essere attivi, di agire in modo innovativo e creativo, di fare rete con altri servizi abilitando le risorse del territorio, ma di farlo a costo zero, rispettando i requisiti e le valutazioni cui essi stessi sono sottoposti, con un aggravio del carico di lavoro di natura burocratico-amministrativa<sup>(46)(47)</sup>.

Gli studi sulla *governance* multilivello e il *welfare* locale possono così fornire un importante contributo alla comprensione dei contesti degli SLBs articolando gli elementi sopra indicati e in particolare: (1) il ruolo delle scale istituzionali e territoriali; (2) la differenziazione ed eterogeneità degli attori; (3) la costruzione sociale della concezione di bene collettivo. Vediamo in che modo ciascuno di questi elementi assume un senso rispetto all'analisi del potere discrezionale degli SLBs.

---

<sup>(42)</sup> M. FERRERA, F. MAINO, *Il "secondo welfare" in Italia: sfide e prospettive*, 2011.

<sup>(43)</sup> N. MOREL, B. PALIER, J. PALME, (a cura di), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Policy Press, 2011.

<sup>44</sup> U. ASCOLI, E. PAVOLINI, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in *Stato e mercato*, 2012, 32.3, 429-464.

<sup>(45)</sup> A. ANDREOTTI, E. MINGIONE, *Local welfare systems in Europe and the economic crisis*, in *European Urban and Regional Studies*, 2016, 23.3, 252-266.

<sup>(46)</sup> P. HOGGETT, *New modes of control in the public service*, in *Public administration*, 1996, 74.1, 9-32.

<sup>(47)</sup> V. BORGHI e R. VAN BERKEL, *Individualised service provision in an era of activation and new governance* in *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2007, 27, 413-424.

### 3.1. Il ruolo delle scale

Il processo di *rescaling*, cioè la riorganizzazione delle politiche pubbliche, in particolare delle politiche sociali, implica uno spostamento verso l'alto e verso il basso delle competenze. La prima questione è che cosa si intenda per il livello più basso e quale peso ha sull'individuazione degli SLBs e la loro *accountability*. L'articolazione del sistema di *governance* in Italia definisce, in linea di massima, tre livelli: nazionale, regionale e municipale (quest'ultimo può però essere sovraordinato nell'Ambito sociale). A seconda del comparto di welfare che si intende analizzare, variano l'attivazione e la distribuzione di competenze e responsabilità tra i livelli e tra gli operatori. Ad esempio, l'ambito delle politiche sanitarie è competenza regionale, l'ambito delle politiche sociali è competenza comunale, l'ambito delle politiche attive del lavoro, a cui è riconducibile la misura Reddito di Cittadinanza per la parte di nostro interesse, è materia concorrente tra Stato e Regioni.

Distribuzione di competenze e responsabilità, così come distribuzione delle risorse e sue modalità sono questione affatto secondarie per il funzionamento dei servizi e quindi per l'operato degli SLBs che vanno tenute in debito conto nell'analisi. Hupe, Hill e Buffat<sup>(48)</sup> enfatizzano proprio la rilevanza delle scale per comprendere "la catena di comando" e l'importanza dei margini di discrezionalità che si aprono lungo tutto la catena. In questo modo la discrezionalità non deve più essere considerata come una prerogativa solo di coloro che lavorano a diretto contatto con i cittadini. Si possono ritrovare forme di discrezionalità in tutto lo spettro degli attori coinvolti e in tutti i livelli che compongono i processi decisionali, progettuali e di implementazione delle politiche pubbliche<sup>(49)</sup>. Ciò che si sta qui suggerendo non è tanto di applicare l'approccio della SLB ad ambiti diversi dall'interazione fra SLBs e cittadini (correndo il rischio di depotenziare la sua valenza analitica e il rigore concettuale), quanto piuttosto di considerare con la giusta attenzione la

---

<sup>(48)</sup> P. HUPE, M. HILL E A. BUFFAT, *Understanding Street-Level Bureaucracy*, Policy Press, 2015.

<sup>(49)</sup> T. EVANS, J. HARRIS, *Street-level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*, in *The British Journal of Social Work*, 2004, 34.6, 871-895.

discrezionalità alle diverse scale<sup>(50)</sup>, intendendo ciascuna di esse come un'arena in cui vi sono obiettivi, attori, interessi e conflitti diversi. La discrezionalità esercitata dai livelli superiori può infatti agire come vincolo per i livelli inferiori, ma può essere essa stessa influenzata dalla discrezionalità degli SLBs quando avvengono processi di *feedback* tra i diversi livelli. Considerare il margine di discrezionalità che si apre alle diverse scale ci può dunque permettere di cogliere più attentamente i vincoli e, ancor più, di comprendere come si strutturano le opportunità per gli spazi discrezionali degli operatori all'ultimo livello della catena.

### 3.2. Diversificazione orizzontale ed eterogeneità

Accanto al principio di sussidiarietà verticale, la letteratura sulla *governance* multilivello e il welfare locale sottolinea la rilevanza della sussidiarietà orizzontale, anche questa fortemente incentivata dall'Unione Europea, con la quale si riconosce a tutti gli attori sociali, pubblici e privati, pari competenza nel rispondere alle necessità dei cittadini.

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, vi è stato un importante processo di moltiplicazione e diversificazione degli attori locali impegnati nella fornitura di servizi pubblici che operano a diretto contatto con gli utenti<sup>(51)</sup>.

La moltiplicazione e diversificazione di attori hanno portato a una eterogeneità orizzontale e a figure professionali nuove che hanno un impatto diretto sulla dimensione relazionale del lavoro degli SLBs e aprono diverse questioni a livello sia di organizzazioni sia di operatori.

A livello di organizzazioni, la letteratura sulla *governance* sottolinea che il variegato mondo degli attori locali comprende associazioni, cooperative, gruppi organizzati che differiscono tra loro per ammontare di risorse disponibili e relazioni con il settore pubblico, per il livello d'azione, per il grado di indipendenza dal pubblico. Bisogna dunque comprendere il tipo di *governance* (inclusiva o esclusiva) e dunque se gli attori privati contribuiscono a definire gli obiettivi delle politiche e in

---

<sup>(50)</sup> J. PECK, *Political Economies of Scale: Fast Policy, Interscalar Relations, and Neoliberal Workfare*, in *Economic Geography*, 2002, 78.3, 331-360

<sup>(51)</sup> U. ASCOLI, C. RANCI ORTIGOSA, *Il welfare mix in Europa*, 2003.

che modo <sup>(52)</sup> <sup>(53)</sup>. La letteratura evidenzia poi le criticità di tale mobilitazione / partecipazione <sup>(54)</sup> <sup>(55)</sup> <sup>(56)</sup>: per esempio, l'ambivalenza del mandato (e degli interessi) degli attori privati (in particolare quelli for profit) e i limiti dell'inclusività e rappresentatività delle associazioni: a che titolo si presentano le organizzazioni/associazioni che sono fruitori di un servizio, ma sono al tempo stesso fornitori di servizi? Chi rappresentano le associazioni, oltre ai loro aderenti? Come si finanziano e qual è il loro grado di dipendenza dal settore pubblico? Le risposte a queste domande sono interessanti anche per l'impatto che hanno sul lavoro degli SLBs.

A livello di operatori, la moltiplicazione e diversificazione solleva questioni riguardo il diverso status professionale e contrattuale degli operatori dei servizi, per esempio del pubblico e del privato sociale, ma anche all'interno di uno stesso servizio, nel momento in cui le funzioni sono contrattualizzate all'esterno (per esempio a cooperative) o affidate a soggetti che rispondono a livelli istituzionali differenti. Il sistema Reddito di Cittadinanza offre la possibilità di indagare tali questioni, in particolare riguardo all'introduzione nei Centri per l'Impiego (CPI) dei navigator, vale a dire figure professionali contrattualizzate dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal), che hanno il compito d'implementare i percorsi di attivazione previsti dal RdC e di supportare gli operatori assunti dai CPI.

A monte di queste domande, vi è da considerare la diversa dotazione dei territori in termini di risorse attivabili, incluse le associazioni del terzo settore, del volontariato e le imprese stesse che la letteratura sul welfare locale ha enfatizzato <sup>(57)</sup>. Da queste considerazioni possono derivare altri quesiti relativi all'operato degli SLBs: gli operatori che si trovano a

<sup>(52)</sup> M. PACI (a cura di), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, 2008

<sup>(53)</sup> O. DE LEONARDIS, *Welfare locale e democrazia*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2006, 1.

<sup>(54)</sup> L. BIFULCO, L. CENTEMERI, *Governance and participation in local welfare: the case of the Italian Piani di Zona*, in *Social Policy & Administration*, 2008, 42.3, 211-227.

<sup>(55)</sup> M. GEDDES, J. BENINGTON, *Social exclusion and partnership in the European Union, Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union. New Forms of Local Social Governance*, 2001, 15-45.

<sup>(56)</sup> M. VILLA, *XVIII. Partecipazione del Terzo settore versus partecipazione dei cittadini? Il nuovo welfare locale tra opportunità e contraddizioni sistemiche*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2011, 1, 3-20.

<sup>(57)</sup> A. CIARINI (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Il Mulino, 2020.

lavorare in un territorio con scarse risorse associative e/o imprenditoriali con chi costruiscono reti di sostegno? A quali risorse attingono? Si tratta evidentemente di altri fattori di “contesto” che possono avere un impatto significativo sui margini di discrezionalità degli SLBs e che devono essere presi in considerazione quando si analizzano le loro azioni e le loro relazioni con i cittadini. Tornando all’esempio del RdC, queste condizioni possono pesare fortemente sulle pratiche e sulle decisioni degli operatori dei CPI e dei navigator nell’ambito sia dei percorsi di presa in carico dei beneficiari, sia dei contatti con il tessuto produttivo ai fini dell’individuazione di nuove opportunità di lavoro.

### 3.3 La costruzione del bene collettivo

Ogni contesto locale ha una propria storia con specifiche caratteristiche economiche, demografiche, politiche e sociali che contribuiscono a configurare sistemi locali differenti e a strutturare differenti “visioni” di bene collettivo e politica sociale <sup>(58)</sup>. È proprio considerando questo intreccio che si può comprendere come è concepito e istituzionalizzato il bene collettivo e come questo è legittimato all’interno dei differenti contesti territoriali. La subcultura politica e la tradizione civica sono senza dubbio elementi importanti nella costruzione sociale del bene collettivo di una comunità <sup>(59)</sup>, ma, per non cadere in forme di determinismo storico, non va dimenticata la capacità di *agency* degli attori pubblici e privati (inclusi, a livello micro, gli SLBs) nella costruzione di nuove forme di cooperazione inclusiva, che richiedono però forte volontà politica. La capacità di indirizzo e di guida dell’élite politica ed economica sono da questo punto di vista elementi importanti per comprendere come, e in che direzione, si costruisce il bene collettivo. Questa costruzione può avere una valenza cruciale anche per il lavoro degli SLBs perché contribuisce a plasmare, a livello micro, la concezione

---

<sup>(58)</sup> A. ANDREOTTI, E. MINGIONE, E. POLIZZI, *Local welfare systems and social cohesion*, in *Urban Studies*, 2012, 49.9, 1925-1940.

<sup>(59)</sup> D. RICE, *Street-level bureaucrats and the welfare state: Toward a micro-institutionalist theory of policy implementation*, in *Administration and Society*, 2012, 45 (9), 1038-1062.

del cosiddetto “utente meritevole” ed i significati ad esso attribuiti, che diversa letteratura sugli SLBs ha indagato <sup>(60)</sup> <sup>(61)</sup>.

#### 4. Uno schema analitico integrato

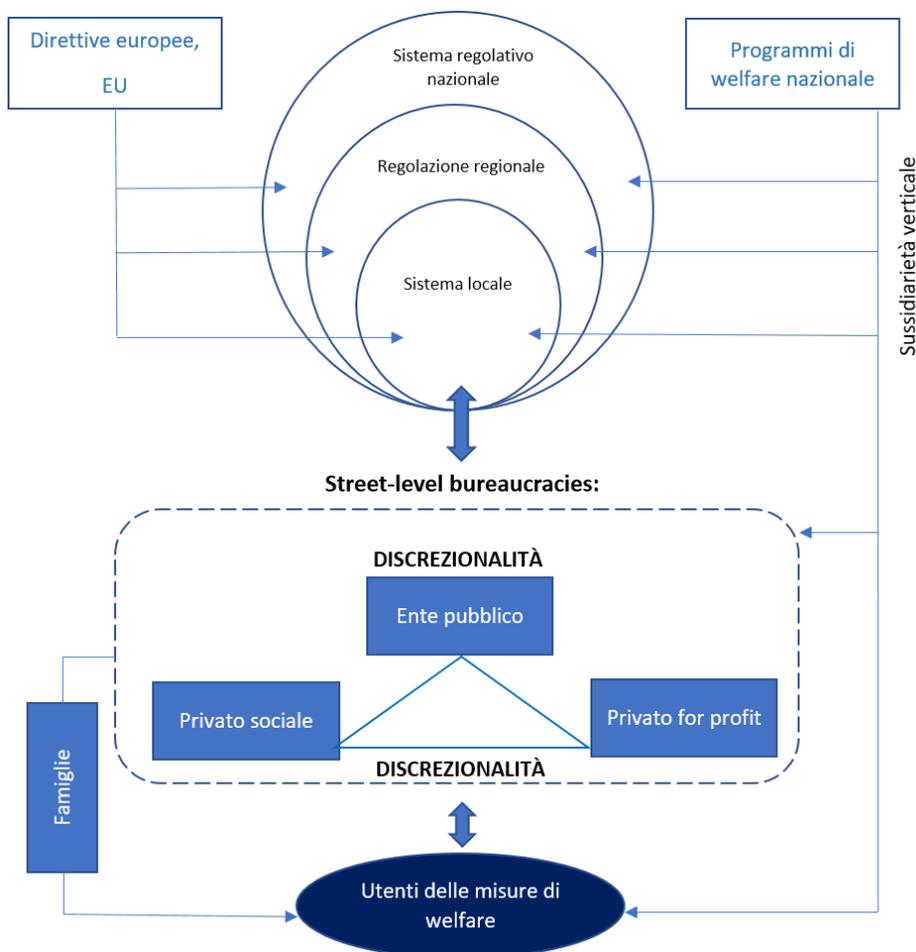
Questi tre fattori – scale, diversificazione verticale e orizzontale, costruzione del bene collettivo – ci sembrano particolarmente importanti per la comprensione di come si può strutturare la discrezionalità, anche e soprattutto se si vuole rafforzare la dimensione comparativa degli studi della SLB. Per rafforzare la pratica comparativa, a nostro parere, è necessario comprendere anche i “contesti” (le istituzioni di welfare e il loro funzionamento) che, come abbiamo illustrato, possono strutturare spazi e forme diversificate di discrezionalità.

---

<sup>(60)</sup> E.E. GARROW, O. GRUSKY, *Institutional logic and street-level discretion: The case of HIV test counselling*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2013, 23.1, 103-131.

<sup>(61)</sup> B. ZACKA, *When the state meets the street*, Harvard University Press, 2017.

Figura 1. Schema analitico.



La figura 1 rappresenta graficamente il modello proposto. Al centro dello schema vi è la discrezionalità, che può essere presente a tutti i livelli della catena, ma nell’approccio della SLB si focalizza principalmente sugli individui e sulle organizzazioni che forniscono sostegni e servizi per i cittadini. Come abbiamo cercato di dimostrare, la discrezionalità è frequentemente il risultato di un intreccio complesso di fattori che non si ritrovano nella sola dimensione individuale e professionale, ma sono presenti anche a livello meso e macro, nei “contesti” organizzativi e istituzionali. Nello specifico, la parte superiore dello schema analitico evidenzia l’importanza di considerare le scale e come si articola la

sussidiarietà verticale a partire dalle direttive dell'Unione Europea. I programmi di welfare nazionali che prevedono misure e criteri di accesso uguali sull'intero territorio si inseriscono alle diverse scale impattando sul sistema regionale e locale; l'esito può essere una convergenza di modelli e/o, più probabilmente, una differenziazione che si struttura lungo condizioni preesistenti. Altrettanto importante è guardare ai rapporti tra sfere istituzionali differenti all'interno dello stesso territorio, che si traduce nel comprendere le relazioni tra attori locali pubblici, del privato sociale e del privato for profit (sussidiarietà orizzontale). Nello schema, questi attori sono rappresentati da una triade, la cui configurazione deve essere indagata empiricamente nei singoli contesti territoriali, perché la presenza delle relazioni, la loro direzione e natura è una questione prettamente empirica e situata <sup>(62)</sup>. La struttura che la triade assume contribuisce a definire lo spazio di discrezionalità delle organizzazioni e degli operatori, con effetti sugli utenti dei servizi e le loro famiglie. Guardare alla struttura delle relazioni ai due livelli e alle influenze reciproche tra queste con la discrezionalità come variabile dipendente riteniamo possa essere un "modo di procedere" nella ricerca empirica in grado di fornire un'analisi più articolata della discrezionalità degli SLBs e delle sue conseguenze sull'implementazione delle politiche, permettendo al contempo di approcciarsi in maniera più strutturata all'utilizzo della comparazione in questo campo di studi. Nel proseguo di questo contributo faremo un primo tentativo di applicazione dello schema alla misura del Reddito di Cittadinanza, guardando prima al suo impianto e agli spazi di discrezionalità che apre e poi a due contesti locali (Lombardia ed Emilia Romagna).

## **5. Analizzare la discrezionalità nell'ambito della misura Reddito di Cittadinanza: un'applicazione del modello analitico**

Pur costituendo l'ultima tappa di un percorso di interventi di sostegno al reddito, la misura Reddito di Cittadinanza (RdC) rappresenta la più importante novità strutturale nel mondo delle politiche contro la povertà e in quello delle politiche attive del lavoro, in termini di risorse investite

---

<sup>(62)</sup> A. BAGNASCO, N. NEGRI, *Classi, ceti, persone. Esercizi di analisi sociale localizzata*, Liguori, 1994.

e target di utenti <sup>(63)</sup>. In estrema sintesi, essa definisce un sistema di intervento di contrasto alla povertà a due componenti: la prima è rappresentata dal beneficio economico, la seconda – grazie alla quale viene valorizzato il principio di condizionalità del beneficio – consiste nella presa in carico dei beneficiari da parte dei servizi territoriali che si occupano di inclusione lavorativa e sociale.

Il RdC risponde a un sistema di *governance* che ambisce a centralizzare la programmazione e il controllo delle risorse, in particolar modo finanziarie e informative, ma delega ai diversi livelli territoriali la loro implementazione. Il livello regionale è centrale poiché rappresenta il punto di programmazione e organizzazione dei servizi territoriali, nonché lo snodo attraverso il quale vengono distribuite parte delle risorse finanziarie.

I Centri per l'Impiego (CPI) – che hanno competenza sovracomunale o provinciale – e i Servizi Sociali (individuati a livello comunale o di ambito) si pongono allo *street level*, inteso come punto di contatto diretto con l'utenza. Nonostante l'accesso al RdC sia governato a livello centrale, non delegando dunque la funzione di *gate-keeping* al “livello di strada”, le *Street Level Organisations* (SLOs) vengono fortemente coinvolte nell'attuazione di tale misura.

I responsabili delle azioni e delle decisioni *front-line* sono essenzialmente gli operatori dei Centri per l'Impiego, i navigator <sup>(64)</sup> e gli assistenti sociali: essi rappresentano gli *Street Level Bureaucrats* (SLBs) dell'implementazione del RdC.

L'analisi del concetto di discrezionalità appare significativa proprio perché la misura vuole essere standardizzata su scala nazionale <sup>(65)</sup> e in linea teorica non dovrebbe lasciare ampi margini di discrezionalità operativa. La determinazione dell'accesso e il calcolo del beneficio erogato non dipendono infatti dalla valutazione delle organizzazioni locali, ma da requisiti di accesso oggettivi e da calcoli svolti da un algoritmo che opera a livello nazionale. Inoltre, la presa in carico dei beneficiari RdC segue procedure standardizzate – caratterizzate

---

<sup>(63)</sup> M. BALDINI, C. GORI, *Il reddito di cittadinanza*, in *il Mulino*, *Rivista bimestrale di cultura e di politica*, 2019, n.2, 269-277.

<sup>(64)</sup> I navigator sono le figure assunte da Anpal con un contratto di collaborazione coordinata e continuativa e collocate nei Centri per l'Impiego italiani al fine di fornire supporto agli operatori del CPI nelle attività connesse alla presa in carico dei beneficiari di Reddito di Cittadinanza. Il contratto dei navigator scadrà ad aprile 2021.

<sup>(65)</sup> N. BARACCHINI, E. GREGORI, G. VIGANÒ, *Reddito di Cittadinanza*, Maggioli, 2019.

dall'applicazioni di Livelli Essenziali delle Prestazioni validi in ogni territorio – e irrigidite ulteriormente dall'obbligo di utilizzo di strumenti informativi e digitali unici e rilasciati simultaneamente sull'intero territorio.

Nonostante questi obiettivi, vedremo che già l'analisi della normativa e delle sue declinazioni a livello locale fa emergere la possibile esistenza di ampi spazi di discrezionalità; ciò appare particolarmente evidente nella strutturazione dei processi di presa in carico <sup>(66)</sup>.

### **5.1 Il processo di presa in carico: tra standardizzazione, spazi discrezionali e territorializzazione**

La presa in carico dei beneficiari del RdC indirizzati ai servizi per il lavoro trova una definizione generale all'interno del Decreto Legislativo n.4 del 28 gennaio 2020.

Da normativa, il CPI competente per il Comune di residenza del beneficiario procede alla sua convocazione entro 30 giorni dall'accoglimento della domanda da parte dell'INPS – ente che si colloca e opera a livello centrale. Durante il primo incontro, l'operatore del CPI verifica eventuali motivi di esonero dall'obbligo di adesione ad un percorso di attivazione e, nel caso in cui non ricorrano tali condizioni, procede con il controllo di un elenco di ulteriori variabili: la sottoscrizione della Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro (DID), l'aggiornamento della Scheda Anagrafico Professionale, l'eventuale coinvolgimento in altre misure di politica attiva e l'iscrizione del beneficiario alla piattaforma informatica per gli utenti del servizio.

Un primo elemento interessante relativo agli spazi di discrezionalità consiste nella programmazione e nell'ordine delle convocazioni, in particolare, nelle strategie e nei criteri che vengono applicati. La normativa non fornisce alcuna indicazione, lasciando ampia delega a processi decisionali e d'azione di SLOs e SLBs.

Inoltre, nel caso di mancata presentazione del beneficiario alla convocazione, l'operatore dei CPI è tenuto (senza margini di valutazione) a segnalare il fatto, che per legge è da sanzionare. La letteratura sulla SLB suggerisce che dove esiste potere sanzionatorio è

---

<sup>(66)</sup> Ci si concentrerà qui sulla parte della misura relativa ai servizi per il lavoro, pur tenendo a mente l'importante ruolo svolto dai Servizi Sociali.

possibile si aprano spazi di discrezionalità<sup>(67)</sup>: nel caso RdC è quindi da esplorare la reale adesione degli operatori a quanto dettato dalla normativa in termini di segnalazioni.

Durante il primo colloquio viene definito il profilo personale di occupabilità, rappresentato da un valore che varia da 0 (facilità nel collocamento) a 1 (elevata difficoltà nel collocamento). Il valore è calcolato attraverso una griglia standard di valutazione della condizione personale e lavorativa che l'operatore deve analizzare secondo le proprie competenze professionali. Durante lo stesso colloquio, l'operatore svolge poi un'ulteriore valutazione, che comporta una decisione ad alto potenziale discrezionale: è chiamato a identificare eventuali elementi di fragilità che comportano il passaggio del beneficiario ai Servizi Sociali, competenti per la gestione della complessità. In altre parole, gli SLBs possono determinare il rinvio del nucleo beneficiario ai Comuni, sganciandosi dalle responsabilità legate alla presa in carico.

In questa prima fase, si aprono dunque importanti spazi di indagine sul potere discrezionale: nonostante le procedure, la modulistica e gli strumenti siano standardizzati a livello nazionale, il contenuto della valutazione potrebbe essere formulato attraverso l'esercizio di potere discrezionale da parte degli SLBs, che può essere definito da molteplici fattori.

Dopo il primo colloquio, si sviluppa una sequenza di contatti finalizzati alla redazione, sottoscrizione e realizzazione del Patto per il Lavoro. Esso rappresenta il documento di impegno tra cittadino e servizio contenente il percorso personalizzato di inserimento lavorativo, in cui vengono dettagliate le attività che il beneficiario deve svolgere e gli obblighi condizionali a cui è vincolato, tra cui quelli relativi al contatto con i servizi, alla ricerca di lavoro e all'accettazione di una delle tre offerte congrue. Benché il Patto abbia un *format* standardizzato, gli operatori devono articolare i contenuti insieme al cittadino.

Questa è una parte del processo ad alto potenziale di autonomia professionale, ma anche di discrezionalità che incide sul reale impatto della misura. In particolare, la qualità e la quantità dell'offerta di sostegni, risorse e servizi da parte del servizio territoriale e l'impegno professionale da parte del singolo operatore sono fattori cruciali per la

---

<sup>(67)</sup> D. RICE, *Street-level bureaucrats and the welfare state: Toward a micro-institutionalist theory of policy implementation*, in *Administration & Society*, 2013, 45.9, 1038-1062.

generazione di effettivi spazi di inclusione e di attivazione <sup>(68)</sup>. La prefigurazione di un patto ricco di attività e impegni e l'applicazione del sistema di segnalazioni dà seguito alla logica e agli obiettivi della politica, secondo cui il beneficio economico è condizionato all'impegno dei beneficiari. Un approccio progettuale limitato allontana l'implementazione del RdC dai suoi obiettivi originari. Diventa così rilevante individuare i fattori principali che, nei differenti contesti territoriali, portano alla prevalenza di un tipo di implementazione piuttosto che dell'altro.

## 5.2 Spazi di discrezionalità orizzontale e dinamiche relazionali

Come abbiamo accennato nella prima parte dell'articolo, una delle più recenti prospettive di ricerca all'interno dell'approccio della SLB è quella relativa alla dimensione collaborativa e relazionale, in ottica "orizzontale", delle organizzazioni che operano allo *street level*.

Nel processo di presa in carico del RdC, il tema della discrezionalità orizzontale è introdotto da due principali nodi relazionali, che gli atti lasciano – volutamente – irrisolti: il primo riguarda il rapporto tra operatori dei CPI e i navigator; il secondo è rappresentato dalla collaborazione tra CPI e Servizi Sociali e altri servizi. L'effettiva concretizzazione di entrambe le dinamiche relazionali, che si determina quindi intra e extra SLOs, può avere un impatto significativo sull'implementazione della misura.

Il rapporto tra CPI e navigator è di fatto il riflesso della concorrenza delle competenze in materia di politiche attive del lavoro, che ha generato in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome un confronto riguardo ai meccanismi di selezione e assunzione della figura del navigator, introdotta con il RdC. Il processo di selezione dei navigator è avvenuto a livello centrale, attraverso un concorso nazionale, senza garantire agli enti locali la possibilità di selezionare autonomamente, ma sempre tramite concorso, i propri operatori. Tale nodo è stato risolto dalla Conferenza con la condivisione di un piano straordinario di

---

<sup>(68)</sup> L'analisi della normativa ha messo in luce altri spazi in cui l'uso del potere discrezionale potrebbe avere effetti rilevanti nell'attuazione dell'Assegno di Ricollocazione (AdR), che interseca il RdC. Per motivi di spazio, non ci soffermeremo su di essi in questo articolo.

potenziamento dei CPI e la previsione che ogni regione redigesse una convenzione con Anpal nazionale al fine di regolare le modalità di collaborazione tra navigator e operatori dei CPI.

Il dibattito sulle forme di intervento dei navigator all'interno dei CPI si è invece concluso, di fatto, con una non-definizione del loro ruolo a livello sia nazionale che regionale. Analizzando i diversi piani attuativi regionali si evidenzia infatti l'indeterminatezza delle attività di competenza dei navigator che "supporta", "affianca" e "coadiuva" in ogni fase del processo l'operatore del CPI, il quale resta il responsabile dell'attuazione degli interventi. Emerge con forza il tema della discrezionalità utilizzata al fine di definire le reali forme di relazione tra operatori dei CPI e navigator: come l'operato di questi ultimi viene sfruttato e integrato nelle già presenti forme di organizzazione del lavoro? Con quale livello di effettiva dipendenza o autonomia rispetto all'operatore?

Il secondo spazio relazionale da implementare allo *street level* è individuato dalla collaborazione tra servizi territoriali coinvolti nella presa in carico: la normativa non specifica né i tempi né le modalità in cui questa dovrebbe avvenire. Le equipe multiprofessionali, che talvolta devono essere attivate al fine di arricchire gli interventi previsti nei percorsi di inclusione lavorativa e sociale, richiedono il coinvolgimento, la partecipazione e la collaborazione di servizi non appartenenti allo stesso sistema: servizi per il lavoro e servizi sociali, in particolare, ma anche legati alla sanità, educativi, psicologici, ecc. Non essendo definite da normativa le forme di sviluppo di tale collaborazione (protocolli, tempistiche), questo spazio di discrezionalità orizzontale risulta ampio, e cruciale per gli sviluppi dell'implementazione della politica. Per questo un'analisi territoriale comparativa è quanto mai importante nella comprensione dell'implementazione di questa misura.

### **5.3 Il Reddito di Cittadinanza a livello locale: Lombardia e Emilia Romagna a confronto**

L'analisi di due casi regionali, Lombardia ed Emilia Romagna, evidenzia che le modalità con cui viene tradotto normativamente il processo di presa in carico su scala regionale sono praticamente identiche; i contenuti

delle convenzioni tra Anpal nazionale e le due regioni <sup>(69)</sup> risultano infatti omogenei. All'interno dei documenti ci si limita a descrivere il processo, a definire il (non-) ruolo dei navigator e indicare le modalità di raccordo e comunicazione tra Anpal e Regione.

È interessante sottolineare un punto di convergenza: l'attribuzione ai CPI pubblici di un ruolo centrale e "superiore" anche in Lombardia, dove tipicamente ci si aspetterebbe il principio di parità tra soggetti (pubblici e privati) e il conferimento al cittadino della libertà di scelta tra servizi. Gli unici punti di differenziazione nelle convenzioni si trovano invece nelle disposizioni finali (art. 8). Solo in Lombardia, viene disposto che i navigator comunichino "eventuali forme di collaborazione con operatori accreditati del sistema regionale di Formazione e Lavoro di Regione Lombardia". Mentre solo in Emilia Romagna il paragrafo 8 del Piano di assistenza tecnica allegato alla convenzione definisce un maggior numero di funzioni, peraltro né centrali né autonome, per i navigator. Si potrebbe dunque pensare che nelle due regioni, il processo di presa in carico, teoricamente molto standardizzato, sia implementato in modo simile.

L'ultimo report pubblicato da Anpal <sup>(70)</sup> sull'attuazione del RdC segnala però che in Lombardia è stato preso in carico il 2,23% dei beneficiari del RdC soggetti al Patto per il Lavoro, mentre lo stesso dato in Emilia Romagna è pari a poco meno del 45%. Inoltre, mentre in Emilia Romagna il totale degli esonerati dal Patto per il lavoro è pari a 13.170 individui, in Lombardia sono solo 3. Si tratta di differenze considerevoli che richiedono un adeguato approfondimento d'indagine. La sola evidenza di questi dati già suggerisce però che i processi di implementazione della normativa allo *street level*, nonostante l'isomorfismo normativo, si siano "confrontati" con fattori di contesto differenti, che ne stanno influenzando gli esiti. Per questo è importante porre particolare attenzione al welfare locale.

---

<sup>(69)</sup> Per Lombardia: D.g.r. 22 luglio 2019 - n. XI/1981. Schema di convenzione con Anpal Servizi s.p.a. ex art. 12, co. 3 del decreto-legge n. 4/2019, convertito nella legge n. 26/2019 e piano regionale di assistenza tecnica di Anpal Servizi. Per Emilia Romagna: deliberazione della giunta regionale 15 luglio 2019, n. 1193, Approvazione schema di convenzione tra la Regione Emilia-Romagna ed ANPAL Servizi S.p.A., ex art. 12, comma 3, del decreto legge n. 4/2019, convertito nella legge n. 26/2019.

<sup>(70)</sup> Focus Anpal n. 75 Reddito di Cittadinanza 1-2020.

A tal fine lo schema analitico proposto può essere un valido strumento di analisi, puntando l'attenzione sui tre elementi di sussidiarietà verticale, orizzontale e costruzione del bene collettivo.

La “catena di comando” del RdC, valida sia in Lombardia che in Emilia Romagna, prevede come ultimo anello gli operatori del CPI, affiancati dai navigator. I CPI in entrambe le regioni si collocano alla fine di altre “scale” relative all’attuazione delle politiche attive del lavoro, diverse in un territorio e nell’altro <sup>(71)</sup>. L’appartenenza dei CPI regionali a diverse strutture di *governance* verticale – in Lombardia più distinta nei livelli, in Emilia Romagna più integrata – determina dinamiche di gestione e di *accountability* verticale lontane anche nelle realtà organizzative e di lavoro quotidiane, oltre che nei modelli. In questo modo, le diverse dimensioni di scala che caratterizzano le due regioni rappresentano potenziali fattori di impatto disomogenei sull’utilizzo degli spazi di discrezionalità da parte degli SLBs.

La diversa composizione della rete di servizi, la diversa natura giuridica dei soggetti che ne fanno parte (sussidiarietà orizzontale), i diversi obiettivi organizzativi e di risultato che vengono prefissati, le diverse dinamiche competitive a cui è necessario rispondere rappresentano fattori che contribuiscono a formare le strategie di implementazione adottate dalle SLOs, influenzando l’utilizzo della discrezionalità da parte degli operatori. L’operatore di un CPI lombardo, responsabile di redigere e portare avanti un percorso personalizzato con un beneficiario di RdC, si muove all’interno di una rete di servizi caratterizzata dal principio di competizione e dalla prevalenza del privato accreditato come concorrente al pubblico <sup>(72)</sup>. In Emilia Romagna, estremizzando un po’, l’operatore del CPI comporrà il Patto per il Lavoro sulla base di risorse di rete tendenzialmente più integrate e collaborative. Le implicazioni in termini di possibilità progettuali sono notevoli: l’elaborazione del Patto per il Lavoro dovrà adattarsi e conformarsi a quanto offerto dalla rete di servizi del territorio.

Il modo in cui il RdC si integra con le misure già esistenti a livello regionale è ulteriore elemento che apre spazi di discrezionalità e

---

<sup>(71)</sup> M. AMBRA, C. CORTESE, F. PIRONE, *Geografie di attivazione: regolazione e governance fra scala regionale e variabilità locale*, 2013.

<sup>(72)</sup> S. SABATINELLI, M. VILLA, *Happy ever after in the quasi-market place? The dowry logic of active labour policy in Lombardy Region*, in *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2015, n. 35.

diversificazione in welfare locali differenti e rappresenta una componente importante dell'analisi. In Lombardia, ad esempio, l'introduzione del RdC ha comportato alcune modifiche alla misura regionale Dote lavoro, con l'obiettivo di integrare i due strumenti e arricchire l'offerta di servizi per i disoccupati. In particolare, è prevista la compatibilità tra la fruizione dell'Assegno di Ricollocazione spettante ai beneficiari RdC e la Dote lavoro. La sovrapposizione delle due misure rimanda l'attenzione allo *street level*, poiché inserisce nel processo di implementazione un fattore regolativo regionale importante: il coordinamento dei due strumenti all'interno e tra SLOs (pubbliche e private) apre infatti spazi di discrezionalità che caratterizzano il caso lombardo.

Riguardo, infine, alla costruzione del bene collettivo, nel RdC possiamo considerare importanti due sottodimensioni: i meccanismi impliciti di definizione di "utente meritevole" e il *sentiment* socio-politico prevalente nei confronti del RdC. Il concetto di merito nel RdC può avere conseguenze importanti nell'attuazione dei percorsi di presa in carico, anche se non condiziona l'accesso. Nel caso di sistemi orientati al mercato e al risultato, come quello lombardo, il cosiddetto "utente meritevole" potrebbe diventare quello per cui spendere più risorse (o quelle migliori) al fine di realizzare l'obiettivo occupazionale, portando a una potenziale sovrapposizione tra il concetto di merito e quello di occupabilità. Il secondo elemento di interesse è rappresentato dalla compatibilità della misura nazionale con i principi e i valori economici, politici e sociali che caratterizzano una regione o un'area sub regionale. In questo senso il RdC, misura fortemente politicizzata a livello nazionale, si incontra e scontra con diversi ambienti implementativi, che possono rimodellare discrezionalmente la politica secondo i principi politici e sociali prevalenti. Anche questo aspetto meriterebbe più attenzione nei due contesti regionali per una migliore comprensione della direzione in cui si struttura la discrezionalità nelle pratiche quotidiane.

## 6. Conclusioni

Questo contributo si è posto l'obiettivo di individuare una serie di elementi e dimensioni di analisi utili ad avviare un dialogo proficuo tra filoni diversi di letteratura che mettono al centro della loro analisi le politiche pubbliche, la loro strutturazione e funzionamento. Il nostro

tentativo non mira a cercare di ampliare il campo d'azione dell'approccio della SLB (con notevoli rischi di depotenziarne originalità e capacità analitica), quanto piuttosto di far comunicare e integrare prospettive di ricerca diverse che si focalizzano su differenti aspetti dello stesso fenomeno sociale. Si tratta di un'azione non semplice, ma che può portare a sviluppi teorici e di ricerca empirica importanti. Ciò è ancor più evidente in contesti come quello italiano, in cui la diffusione di studi che s'ispirano all'approccio della SLB è ancora limitata e piuttosto recente, mentre esiste una tradizione consolidata di studi sul sistema di welfare e le sue varie dimensioni. In questo scenario, sviluppare l'approccio della SLB all'interno di una cornice teorica e analitica più ampia e articolata potrebbe avere risvolti significativi in termini di comprensione del fenomeno studiato e di avanzamento della riflessione teorica.

La nostra proposta di uno schema analitico integrato può dunque essere interpretata come un primo tentativo in questa direzione. Lo schema evidenzia come "i contesti istituzionali" possano essere utilizzati per spiegare l'apertura di spazi di discrezionalità a "livello di strada". A nostro avviso, il modello proposto può essere utilizzato come "bussola" per strutturare ricerche empiriche che si pongano l'obiettivo di studiare l'operato degli SLBs con un approccio maggiormente integrato, in grado di valutare in maniera attenta anche il ruolo dei contesti istituzionali. Naturalmente, come ogni schema analitico, anche il nostro necessita di verifiche sul campo. Da questo punto di vista, per limiti dovuti all'attuale emergenza sanitaria, l'applicazione dello schema che abbiamo qui descritto è solo parziale. Nonostante ciò, sono emersi alcuni aspetti significativi. Il tenere in conto le scale e la sussidiarietà orizzontale nell'analisi della normativa ha ad esempio contribuito a individuare in maniera più precisa gli spazi di discrezionalità che si possono aprire per SLOs e SLBs a livello di pratiche quotidiane. La ricerca esplorativa ha inoltre messo in luce il peso dei contesti istituzionali nei processi di recepimento della normativa del Reddito di Cittadinanza a livello locale. Occorrerà ora andare a indagare quanto e come tale peso ha influenzato l'operato degli SLBs.

## Abstract

### Street Level Bureaucracy e sistemi locali di welfare: discrezionalità e contesti istituzionali nell'implementazione delle politiche

**Obiettivi:** Obiettivo principale dell'articolo è creare un modello di analisi della Street Level Bureaucracy e degli elementi di discrezionalità che consideri la relazione reciproca tra potere discrezionale e contesti di implementazione di policy. **Metodologia:** Una review interconnessa di due filoni di letteratura supporta la proposta del modello e un'analisi normativa del caso studio Reddito di Cittadinanza ne costituisce un primo utilizzo. **Risultati:** Il contributo dimostra le potenzialità di applicazione del modello analitico negli ambiti di ricerca sull'implementazione delle politiche pubbliche. **Limiti e implicazioni:** Il modello non trova nel contributo un'applicazione empirica completa, ci si limita all'analisi normativa; sarà oggetto di ricerche e approfondimenti futuri. **Originalità:** il contributo propone un innovativo sistema di comprensione di SLB e discrezionalità, che relaziona in modo sistematico risultati e prospettive di ricerca altrimenti disconnessi.

**Parole chiave:** Street Level Bureaucracy, Discrezionalità, Welfare locale, Governance

### Street level Bureaucracy and local welfare systems: discretionality and institutional contexts in policy implementation

**Purpose:** To create an analytical model that consider the mutual relationship between discretionary power and contexts of policy implementation. **Methodology:** Review of two interconnected streams of literature in order to develop the model. An explorative case study is carried out. **Findings:** Potentialities of the model applied to the public policy: Reddito di Cittadinanza. **Research limitations/implications:** The use of the model in the case study is not complete; field research actions will be carried out in the future. **Originality:** the paper offers an innovative model to analyse SLB and discretionality as far as it links research results and perspectives otherwise disconnected.

**Keywords:** Street Level Bureaucracy, Discretionality, Local welfare, Governance

# **Decidere quando è grave. Considerazioni sulla discrezionalità degli ispettori del lavoro in Italia e nei Paesi Bassi**

*Rebecca Paraciani\**

*Sommario: 1. Introduzione. – 2. Degli street-level bureaucrats poco studiati: gli ispettori del lavoro. – 3. Metodologia della ricerca. – 4. Cenni di contesto. – 5. Risultati principali: le risposte alle vignette. – 6. Considerazioni conclusive.*

## **1. Introduzione**

Quando si parla di sfruttamento del lavoro si fa riferimento a situazioni di squilibrio nello scambio di benefici tra lavoro e salario e di lesione ai diritti della parte più debole di questo scambio, in questo caso il lavoratore<sup>1</sup>. Questo fenomeno può manifestarsi in forme diverse poste in un *continuum* di cui un estremo è caratterizzato da vere e proprie forme di abuso e schiavitù, mentre all'estremo opposto si collocano forme di sfruttamento relativamente meno gravi che non costituiscono reato penale.

Il presente contributo analizza il modo in cui gli ispettori del lavoro<sup>2</sup> si muovono all'interno dello spazio discrezionale a loro disposizione per decidere se un'irregolarità lavorativa è o non è un caso di sfruttamento lavorativo "grave", ossia di rilevanza penale.

---

\* *Assegnista di Ricerca, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Bologna.*

(<sup>1</sup>) FRA (European Union for Fundamental Rights) *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights*, FRA, 2015.

(<sup>2</sup>) Si precisa che in questo elaborato, ogni volta in cui saranno utilizzati in senso generico i termini "ispettore/ispettori del lavoro" e "lavoratori/lavoratore" lo si farà senza alcuna distinzione di genere.

Figura 1, Continuum di sfruttamento lavorativo



Per “grave” sfruttamento lavorativo si intendono tutte le forme di sfruttamento del lavoro considerate reato ai sensi della legislazione del Paese in cui si verifica lo sfruttamento. Se il legislatore europeo fornisce un solido quadro che combina politiche sociali, migratorie e di giustizia penale per definire lo sfruttamento del lavoro, l'effettiva adozione dei criteri europei all'interno dei singoli Paesi è ancora indietro e ha lasciato ai legislatori nazionali la possibilità di fare scelte di implementazione differenti in tema di sfruttamento lavorativo<sup>3</sup>. Questo articolo propone l'analisi delle modalità in cui gli ispettori del lavoro di due diversi paesi dell'Unione Europea (Italia e Paesi Bassi), si confrontano con irregolarità lavorative che si collocano tra il primo e il secondo livello alla base della piramide dello sfruttamento (Figura 1). Analizzare casi limite che comportano un alto grado di incertezza interpretativa per gli ispettori del lavoro, fa meglio emergere il modo in cui questi professionisti utilizzano la discrezionalità nelle loro pratiche quotidiane<sup>4</sup>. È nelle situazioni di incertezza che i processi decisionali dei singoli *street-level bureaucrats* (SLBs) diventano più chiari, dovendo fronteggiare una moltitudine di regole e norme formali e non (anche in

<sup>(3)</sup> *Ibidem*

<sup>(4)</sup> N. RAAPHORST, *How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials*, in *Public Management Review*, vol. 20, n. 4, 2015, 485 ss.

conflitto tra di loro)<sup>5</sup>. Come altri funzionari pubblici, gli ispettori del lavoro si trovano ad affrontare quotidianamente non solo regole e aspettative diverse, ma spesso anche contraddittorie, con un carico di responsabilità spesso elevato<sup>6</sup>.

In queste pagine si intende dare risposta alle seguenti domande di ricerca: *i*) in che modo gli ispettori del lavoro contribuiscono a definire ciò che è o non è sfruttamento lavorativo “grave”? *ii*) quali sono i fattori istituzionali, situazionali e individuali che possono avere un ruolo nel modo in cui gli ispettori del lavoro decidono quando lo sfruttamento del lavoro è o non è “grave”?

Per rispondere a queste domande sono stati intervistati 38 ispettori del lavoro (21 in Italia e 17 nei Paesi Bassi) con il metodo delle vignette che verrà illustrato nel paragrafo metodologico di questo contributo. Le vignette vanno a costituire la base della comparazione consentendo di confrontare il modo in cui ispettori del lavoro in Paesi diversi risolvono irregolarità lavorative rese simili. Si tratta di uno strumento molto utile sia per la raccolta di informazioni sulle pratiche, sia per mettere a confronto (come nel nostro caso) due contesti differenti. Questa comparazione “leggera” non mette a confronto i due ispettorati del lavoro o i due sistemi legislativi in tema di sfruttamento del lavoro, ma si concentra sulle modalità di risoluzione di irregolarità lavorativa, mettendo a confronto la discrezionalità operativa di ispettori del lavoro in Italia e nei Paesi Bassi.

## **2. Degli *street-level bureaucrats* poco studiati: gli ispettori del lavoro**

Nonostante siano una categoria di SLBs poco studiata, gli ispettori del lavoro rientrano appieno nella definizione di Lipsky poiché «decidono chi sanzionare, determinando la natura e la qualità della sanzione»<sup>7</sup> e nel farlo traducono in pratica regole e norme di diverso tipo e non sempre chiare e di facile applicazione. Gli strumenti regolativi con cui devono lavorare (sia in tema di lavoro, sia in tema penale, sia di tipo organizzativo) sono complessi e non sempre del tutto conosciuti dagli

---

(<sup>5</sup>) K. LOYENS, *Law enforcement and policy alienation - coping by labour inspectors and federal police officers* in P. HUPE, M. HILL, A. BUFFAT (a cura di), *Understanding street level bureaucracy*, Bristol Policy Press, 2015, pp. 99 ss.

(<sup>6</sup>) R. D. BEHN, *Rethinking democratic accountability*, Brookings Institute Press, 2001.

(<sup>7</sup>) M. LIPSKY, *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services* 30th Anniversary Expanded Edition, Russel Sage Foundation, 2010, p.13.

stessi SLBs<sup>8</sup> e nel processo di traduzione pratica di questi strumenti, gli ispettori del lavoro, in quanto SLBs, devono inevitabilmente adattare, ridefinire e reinterpretare gli strumenti normativi alle particolarità delle situazioni che devono risolvere<sup>9</sup>.

Studiare la SLB significa infatti studiare il modo in cui le istituzioni pubbliche adattano gli strumenti di intervento dello Stato ai problemi specifici che si trovano a risolvere e alle condizioni nelle quali devono agire<sup>10</sup>. Gli ispettori del lavoro, nel decidere se una irregolarità lavorativa è o non è “grave”, vanno a dare corpo alle politiche pubbliche, divenendo agenti di controllo sociale<sup>11</sup>. Attraverso la loro interpretazione, la loro ridefinizione, la loro pratica quotidiana, vanno a creare e mantenere l’ordine normativo e per farlo si avvalgono di un indispensabile strumento a disposizione dei funzionari pubblici: la discrezionalità.

Come già anticipato, la discrezionalità degli ispettori del lavoro è stata al centro di pochi studi: Piore e Shrank hanno cercato di comprendere come le pratiche di questi professionisti contribuiscano a decidere quali siano le condizioni di lavoro da considerare dignitose<sup>12</sup>. Altre ricerche, svolte prevalentemente in Europa del nord, hanno posto al centro dei loro lavori i processi decisionali degli ispettori, analizzando come aspetti individuali e contestuali influiscono sul loro operato<sup>13</sup>. Ricerche recenti studiano il modo in cui l’esistenza di credenze o stereotipi può danneggiare o favorire le vittime di irregolarità lavorative<sup>14</sup>.

---

(<sup>8</sup>) V. DUBOIS, V. *Institutional order, interaction order and social order: Administering welfare, disciplining the poor* in *Politiche Sociali*, vol. 6, n. 3, 2019, 507 ss.

(<sup>9</sup>) T. SARUIS, *Gli operatori sociali nel nuovo welfare: tra discrezionalità e responsabilità*, Carocci editore, 2015.

(<sup>10</sup>) E. BARBERIS, R. PARACIANI, T. SARUIS, *Tra il dire e il fare: la prospettiva street-level e l’implementazione delle politiche di welfare. Nota introduttiva al focus*, in *Politiche Sociali*, vol. 6, n. 3, 2019, 389 ss.

(<sup>11</sup>) P. HUPE, M. HILL, *Street-level Bureaucracy and Public Accountability*, in *Public Administration*, vol. 85, n.2, 2007, 279 ss.

(<sup>12</sup>) A. SCHRANK, M. J. PIORE, *Norms, regulations and labor standards in Central America*, ECLAC, 2007.

(<sup>13</sup>) V.L. NIELSEN, *Are street-level bureaucrats compelled or enticed to cope?*, in *Public Administration*, vol. 84, n.4, 2007, 861 ss.; S. VAN DE WALLE, N. RAAPHORST (a cura di) *Inspectors and Enforcement at the Front Line of Government*, Springer, 2019.

(<sup>14</sup>) R. PARACIANI, R. RIZZA, *When the workplace is the home: labour inspectors’ discretionary power in the field of domestic work—an institutional analysis* in *Journal of Public Policy*, 2019, 1 ss.

Ma cosa significa studiare la discrezionalità degli SLBs? Questo concetto, al centro della teoria SLB, è stato definito in modi diversi. Davis ha fornito una tra le prime definizioni, affermando che vi è discrezionalità ogni qualvolta un funzionario pubblico ha formalmente a disposizione la possibilità di scegliere tra possibili linee di condotta e di azione<sup>15</sup>. A livello generale, la discrezionalità degli ispettori del lavoro include diversi aspetti: gli ispettori decidono quando o in che modalità ispezionare un luogo di lavoro, come interagire con testimoni, come rapportarsi ai datori di lavoro, quali misure procedurali o investigative adottare e quali sanzioni erogare o non erogare. Questo spazio decisionale consente agli ispettori del lavoro, così come in generale a tutti gli SLBs, di stabilire un equilibrio tra le richieste di intervento a loro rivolte, le risorse effettivamente disponibili e le aspettative formali e informali<sup>16</sup>. Hupe ha distinto tra discrezionalità *as-granted* e discrezionalità *as-used*<sup>17</sup>. La prima è lo spazio di azione all'interno di limiti prestabiliti da un dato insieme di regole e quindi concessa da un legittimo legislatore, la seconda definizione comprende invece i modi effettivi in cui questo strumento viene utilizzato, facendo muovere gli SLBs all'interno di confini normativi, ma anche nello spazio libero tra normative differenti e talvolta contraddittorie, o al di fuori delle leggi e delle procedure, decidendo magari di violare una o più regole formali<sup>18</sup>. Gli ispettori del lavoro affrontano, dunque, aspettative e richieste diverse, spesso contraddittorie e tra le quali cercano di trovare un equilibrio, rispondendo ad esigenze sia organizzative, sia individuali dei differenti attori con cui si interfacciano nello svolgere il loro lavoro<sup>19</sup>. Nelle pagine seguenti si vuole cercare di comprendere in che modo gli ispettori del lavoro utilizzino la discrezionalità a loro disposizione per

---

(<sup>15</sup>) K. C. DAVIS, *Discretionary justice: A preliminary inquiry*, Louisiana State University Press, 1969.

(<sup>16</sup>) E. Z. BRODKIN, G. MARSTON (a cura di) *Work and the welfare state: Street-level organizations and workfare politics*, Georgetown University Press, 2013; P. HUPE, A. BUFFAT, *A public service gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy*, in *Public Management Review*, vol. 16, n. 4, 2014, 548 ss.

(<sup>17</sup>) P. HUPE, *Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research*, in *Recht und Management*, vol. 6, n. 2, 2013, 425 ss.

(<sup>18</sup>) Y. KAZEPOV, E. BARBERIS, *Social Assistance Governance in Europe. Towards a Multi-Level Perspective*, in I. MARX, K. NELSON (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, 217 ss.

(<sup>19</sup>) T. SARUIS, *op. cit.*

definire quando una irregolarità lavorativa può considerarsi un caso di sfruttamento lavorativo “grave”.

### 3. Metodologia della ricerca

La ricerca allo *street-level* è per sua natura un tipo di ricerca comparativa basata sul presupposto che il lavoro allo *street-level* abbia delle date caratteristiche che dipendono dal fatto che i funzionari pubblici sono allo stesso livello: quello di interazione con i cittadini e con i loro specifici problemi<sup>20</sup>. Nonostante questa premessa, sono pochi i contributi a livello internazionale che mettono a confronto diversi contesti.

Le principali tecniche utilizzate per rispondere alle domande di ricerca rientrano all'interno del paradigma della ricerca qualitativa.<sup>21</sup> Si intende in questa sede mettere a confronto la discrezionalità degli ispettori del lavoro all'interno di due casi studio, il primo condotto in Italia (Bologna), il secondo nei Paesi Bassi (Amsterdam). Sono state condotte in totale 30 interviste ad ispettori e ispettrici del lavoro, utilizzando la tecnica delle vignette, per superare gli ostacoli della comparazione allo *street-level*<sup>22</sup> e consentire di mettere a confronto la discrezionalità di ispettori del lavoro di contesti diversi di fronte a scenari, in questo caso sotto forma di richieste di intervento, rese comparabili tramite un lavoro di analisi documentale, di ricerca sul campo e di interviste a testimoni qualificati, che hanno testato la funzionalità degli strumenti di indagine utilizzati.

Quando si parla di vignette ci si riferisce a brevi e realiste descrizioni di situazioni, circostanze o eventi che in modo verosimile e riconoscibile assomigliano alle situazioni con le quali gli intervistati si confrontano

---

<sup>(20)</sup> M. LIPSKY, *op. cit.*

<sup>(21)</sup> M. CARDANO, *La ricerca qualitativa*, Il Mulino, 2011.

<sup>(22)</sup> Per quanto riguarda i limiti e le difficoltà di fare comparazione all'interno di questo filone teorico, si vedano T. SARUIS, *Studying social policy practices by vignettes: opportunities, limits and strategies*, Street Level Bureaucracy Conference 2015, panel “The interplay between policy reforms, governance and street-level practices and the implications for the assistance-seeking citizens”, Copenhagen 18th-19th November 2015 e R. PARACIANI, K. LOYENS, *The challenge of comparison in street level research using the vignette method. Methodological consideration starting from a research in progress*, NIG Annual Work Conference, Panel 3, *New challenges in (researching) working at the front line of government (and beyond)*, Maastricht, 2018.

quotidianamente<sup>23</sup>. Gli scenari danno agli intervistati la possibilità di discutere i diversi casi e le diverse situazioni che incontrano nella loro vita professionale, senza dover discutere di casi reali, superando così la barriera dei vincoli di riservatezza. Si tratta di strumenti di ricerca molto flessibili. A partire dallo scenario, che deve essere il più verosimile possibile, gli intervistati devono fornire un'interpretazione dell'ipotetica situazione o simulare un processo decisionale<sup>24</sup>. Più realistiche sono le vignette, più realistiche saranno le risposte. La potenzialità di questo strumento sta nel fatto di poter essere adattato a diversi contesti, come nella ricerca in esame, dove il medesimo strumento è stato adattato ai due casi studio presentati per ragionare in termini di similitudini e differenze. Al medesimo intervistato vengono in genere sottoposte più vignette per rappresentare più tipi di situazioni e per indagare le variazioni legate al cambiamento delle condizioni<sup>25</sup>. 15 ispettori del lavoro a Bologna e 15 ispettori del lavoro ad Amsterdam hanno preso decisioni in merito a tre diverse richieste di intervento. Il carattere semi-strutturato delle interviste ha permesso di acquisire una conoscenza approfondita delle modalità decisionale degli intervistati, della loro esperienza e delle loro pratiche. Sono state costruite brevi richieste di intervento realistiche: per il caso italiano prendendo ad esempio reali richieste di intervento cartacee, per il caso olandese prendendo ad esempio il format di compilazione online delle richieste di intervento, unico modo per denunciare situazioni irregolari all'ispettorato del lavoro. Sono state costruite tre richieste di intervento da parte di lavoratori che denunciano una irregolarità lavorativa che si colloca alla base della piramide di sfruttamento, ossia al confine tra forme di sfruttamento gravi e non gravi (Fig. 1). Nel caso considerato "neutrale"<sup>26</sup> il lavoratore coinvolto è autoctono, lavora nel settore della ristorazione, settore produttivo in cui le irregolarità sono frequenti e il loro livello è costante nel tempo. Il secondo caso riguarda Alina, una lavoratrice domestica di origine rumena. Il terzo caso riguarda Paci, autista di un autoarticolato di origine albanese. Il settore del lavoro domestico e quello

---

(<sup>23</sup>) J. FINCH, *The vignette technique in survey research*, in "Sociology", vol. 21, n. 1, 1987, 105 ss.

(<sup>24</sup>) E. BARBERIS, *Rapporti territoriali e coordinamento. Una contestualizzazione della governance sociale in Italia*, La rivista delle politiche sociali, n. 1, 2010, 79 ss.

(<sup>25</sup>) M.Ø. MØLLE, "She Isn't Someone I Associate with Pension". *A Vignette Study of Professional Reasoning*, in *Professions & Professionalism*, vol. 6, n. 1, 2016, pp. 1 ss.

(<sup>26</sup>) M.Ø. MØLLE, *ibidem*.

della logistica sono stati scelti poiché entrambi caratterizzati da una elevata diffusione delle irregolarità lavorative, così come il settore della ristorazione, con manodopera generalmente poco qualificata e prevalentemente straniera. Il settore della logistica è però differente dalla ristorazione e dal lavoro domestico, poiché negli ultimi anni si è sviluppato un processo di auto-organizzazione dei lavoratori che ha dato vita alla affermazione di organizzazioni di rappresentanza più forti e molto combattive. Per questo, è aumentata l'attenzione verso questo settore dell'attività economica<sup>27</sup>. Il settore domestico, al contrario, non appare come un settore presente *nell'agenda setting* dei mezzi di comunicazione. È un'area in cui, per giunta, le lavoratrici (si userà parlando di lavoro domestico il femminile, sia per la prevalenza di lavoratrici domestiche di sesso femminile, sia perché i casi di lavoro osservati durante lo studio etnografico hanno coinvolto solamente donne) lavorano in condizione di forte isolamento e non godono di una forza collettiva.

Le irregolarità denunciate nelle richieste di intervento costruite nelle vignette sono simili nei tre scenari e hanno a che fare con 1) la mancanza di retribuzione; 2) l'isolamento lavorativo; 3) tentativo di controllo da parte del datore di lavoro, ad esempio relativo alle pause, o alle modalità in cui i lavoratori impiegano il proprio tempo di lavoro; 4) orario di lavoro superiore rispetto a quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali; 5) mancanza di riposo.

Dopo la presentazione degli scenari la conversazione è guidata da domande semi-strutturate, senza tuttavia limitare il "fuori pista" degli intervistati, da cui sono infatti emerse utili informazioni aggiuntive.

Durante le interviste si è chiesto agli ispettori del lavoro di spiegare come gestiscono la richiesta di intervento a partire dallo sportello delle denunce, andando poi a ricostruire la catena del processo decisionale, cercando di mettere in luce il modo in cui viene percepito l'utente, come vengono interpretate regole e procedure (ad esempio in termini di equità e giustizia), come vengono sciolti i principali dilemmi del lavoro quotidiano.

---

(<sup>27</sup>) Tutti i dati relativi alle irregolarità lavorative nei settori economici considerati sono reperibili nel sito dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (<https://www.ispettorato.gov.it>) e dell'Inspeccorate SZW (<https://www.inspectorateszw.nl>).

Agli intervistati è anche stato chiesto di confrontare le diverse richieste di intervento, scegliendo la più grave, ragionando in termini di similitudini e differenze di trattamento e gestione. Gli scenari consistono in brevi denunce realistiche su presunti sfruttamenti economici. I tre scenari che sono stati costruiti sono riconoscibili dagli ispettori del lavoro. Le irregolarità sul lavoro sono comuni in tutti e tre i settori<sup>28</sup>. Il secondo e il terzo caso riguardano lavoratori migranti, mentre il primo caso riguarda un lavoratore nativo. Ci aspettiamo che gli ispettori del lavoro considerino i lavoratori migranti più a rischio di sfruttamento rispetto ai lavoratori autoctoni (come nel primo caso). Sebbene né la legislazione europea né quella nazionale considerino la nazionalità dei lavoratori un fattore rilevante nella classificazione dei casi di sfruttamento lavorativo, i lavoratori migranti sono spesso impiegati in quello che Piore<sup>29</sup> definisce un settore secondario, caratterizzato da una produzione ad alta intensità di manodopera metodi e manodopera poco qualificata. A causa delle loro competenze relativamente basse, ma anche del mancato riconoscimento delle loro qualifiche, la maggior parte dei migranti impiegati in Italia, ad esempio, occupa un lavoro di bassa qualità. Il vantaggio principale di utilizzare le vignette per confrontare diverse realtà sta nel fatto che si va ad aggiungere una costante artificiale (richieste di intervento rese comparabili) alle situazioni analizzate, ponendo al centro dell'analisi le variazioni delle risposte degli intervistati. Inoltre, un ulteriore vantaggio riscontrato nell'utilizzo di questo strumento consiste nel fatto che ha creato un clima piacevole durante l'intervista: gli ispettori riconoscevano come frequenti e familiari le situazioni da gestire ed hanno spesso fatto riferimento in modo autonomo a casi realmente gestiti, simili agli scenari da discutere.

#### 4. Cenni di contesto

##### 4.1 Ispettorato del lavoro in Italia e nei Paesi Bassi

---

(<sup>28</sup>) P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, 2004; FRA, op. cit.

(<sup>29</sup>) M. J. PIORE, *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*. Cambridge University Press, 1979.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) in Italia è alle dipendenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che stabilisce le priorità politiche in termini di lavoro, supervisiona i flussi di ingresso dei lavoratori stranieri non comunitari, monitora la sicurezza del lavoro ed effettua ispezioni e controlli all'interno dei luoghi di lavoro. Da gennaio 2017 l'INL comprende anche ispettori INPS e ispettori INAIL: si tratta di un tentativo di uniformare tutte le procedure di coloro che trovano ad ispezionare le diverse realtà di lavoro. Pur essendo dotato di autonomia organizzativa e contabile, è sotto il costante monitoraggio del Ministero del Lavoro che stabilisce gli standard da raggiungere, il numero di ispezioni da eseguire, i settori produttivi a maggiore rischio, l'allocazione delle risorse finanziarie. Si articola nel territorio italiano attraverso le sedi interregionali di Milano, Venezia, Roma e Napoli, dalle quali dipendono ottanta sedi territoriali. In ogni sede territoriale è anche presente un Nucleo di Carabinieri del Lavoro.

In Italia, per diventare ispettore del lavoro è necessario prendere parte a un concorso pubblico, a cui si accede con una laurea in giurisprudenza, economia o scienze politiche. L'attività degli ispettori italiani si articola in tre attività principali: a) raccolta e valutazione della denuncia di una situazione irregolare da parte di anonimi o lavoratori; b) attività di conciliazione monocratica, ossia di risoluzione amministrativa del conflitto attraverso un accordo tra lavoratore e parte datoriale; c) attività ispettiva e investigativa all'interno dei luoghi di lavoro. Nella sede al centro dello studio di caso, la conciliazione monocratica viene generalmente proposta come soluzione in sede di denuncia. Le attività degli ispettori sono suddivise per tipologia di attività e, per alcune situazioni, per tematiche di intervento: contrasto al lavoro nero, agricoltura, settore dei trasporti e della logistica.

L'Ispettorato del Lavoro olandese è, come quello italiano, parte del Ministero del lavoro e degli affari sociali, riformato nel 2012 con un intervento di omogeneizzazione dell'attività ispettiva simile a quello avvenuto in Italia nel 2017: sono stati infatti inclusi anche gli Ispettori delle agenzie delle entrate e gli Ispettori del servizio sociale. Le macro-aree di azione dell'Ispettorato del Lavoro olandese sono tre: a) area di analisi, programmazione e monitoraggio; b) area amministrativa; c) area operativa/investigativa<sup>30</sup>. L'ispettorato olandese non organizza le proprie

---

<sup>(30)</sup> Molte informazioni sono state ricavate anche dal sito dell'Ispettorato del Lavoro olandese, consultabile al seguente link: <https://www.inspectorateszw.nl>

attività a livello territoriale, ma in sedici programmi: : 1) Agricoltura; 2) Costruzione e infrastrutture; 3) Trasporto e logistica; 4) Ristorazione e vendita al dettaglio; 5) Pulizia; 6) Cura; 7) agenzie di collocamento; 8) Lavori industriali; 9) Società con sostanze pericolose; 10) Amianto; 11) Discriminazione sul posto di lavoro e mobbing; 12) sfruttamento del lavoro e tratta di esseri umani; 13) Certificazione e sorveglianza del mercato del lavoro; 15) supervisione SUWI e dominio sociale; 15) Notifiche, richieste e prevenzione di lavori non sicuri e non salutaris; 16) Notifiche e prevenzione del lavoro irregolare<sup>31</sup>. Ogni ispettore dedica l'80% del proprio tempo di lavoro al programma al cui è assegnato e il restante 20% dove è necessario. Ogni 3 anni vengono assegnati ad un nuovo programma, per evitare il rischio di ultra-specializzazione. Per diventare un ispettore del lavoro nei Paesi Bassi non è necessario prendere parte ad un concorso pubblico, ma si è assunti a seguito del superamento un colloquio di lavoro. Se non hai almeno una laurea in economia o scienze sociali o giuridiche, puoi partecipare a speciali corsi di formazione professionale. Gli ispettori del lavoro olandesi, a differenza di quelli in Italia, non raccolgono di persona le richieste di intervento: le situazioni irregolari possono essere denunciate attraverso la compilazione di un format compilabile online e disponibile in diverse lingue oltre all'olandese. Le principali attività in cui sono coinvolti ispettori del lavoro sono l'ispezione e l'indagine. Lavorano, come quelli italiani, in piccoli gruppi. Nei casi più complessi o sensibili vi è una grande sinergia con poliziotti o con membri di ONG. Dopo l'ispezione possono decidere il tipo di sanzione da erogare.

#### *4.2. Cenni legislativi in tema di sfruttamento del lavoro in Italia e Paesi Bassi*

In Italia le forme gravi di sfruttamento lavorativo possono essere punite in base all'articolo 603bis del Codice Penale, riformulato dalla Legge 199/2016, il datore di lavoro che sottopone i lavoratori a condizioni di sfruttamento, approfittando della loro vulnerabilità, è punibile ai sensi di tale normativa. Il legislatore

---

(<sup>31</sup>) N. LORD, K. V. WINGERDE, L. CAMPBELL, *Organising the monies of corporate financial crimes via organisational structures: Ostensible legitimacy, effective anonymity, and third-party facilitation*, in *Administrative Sciences*, vol. 8, n. 2, 2018, 17 ss.

italiano si è tuttavia astenuto dal fornire una definizione precisa del concetto di sfruttamento, così come di cosa intendere per “vulnerabilità”. Si è limitato a fornire degli indici giuridici di sfruttamento, di valenza probatoria, in base ai quali gli ispettori del lavoro devono decidere se lo sfruttamento lavorativo è grave o meno<sup>32</sup>. Lo sfruttamento lavorativo, allora, si configura quando i casi di utilizzo di manodopera sono caratterizzati da una o più delle seguenti condizioni:

- reiterata corresponsione di retribuzioni palesemente difformi da quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali;
- reiterate violazioni relative ad orario di lavoro, aspettative e ferie;
- mancanza del rispetto delle norme su sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
- condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

Questo tentativo di semplificazione si è dunque tradotto in una formulazione della norma molto vasta e generale, rendendo l'articolo 603*bis* di difficile applicazione<sup>33</sup>.

Nei Paesi Bassi, il grave sfruttamento del lavoro non è uno specifico reato disciplinato dal codice penale, ma viene menzionato all'interno dell'articolo 273f che disciplina il fenomeno della tratta di esseri umani, definita come un reato che, per sussistere, deve includere lo sfruttamento di una persona nella prostituzione o nel lavoro o nella schiavitù. L'articolo olandese fa dunque riferimento a tutti i tipi di sfruttamento, senza fornire una definizione specifica di cosa dobbiamo intendere quando parliamo di sfruttamento lavorativo. Altri due articoli del Codice Penale olandese possono ritenersi rilevanti nel disciplinare lo sfruttamento del lavoro quando coinvolge manodopera migrante (197a e 197b). Secondo questi articoli è sanzionabile il datore di lavoro che 1) assiste un'altra persona nell'accesso o nel transito attraverso i Paesi Bassi e 2) assume una persona che abbia avuto accesso illegalmente ai Paesi Bassi pur conoscendo o avendo seri motivi per sospettare che il l'ingresso o il soggiorno è illegale. L'articolo 197 *ter*, tuttavia, è stato definito una lettera morta (FRA, 2015) dall'introduzione delle ammende

---

(<sup>32</sup>) A. EPIFANI, *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Analisi sistemica del fenomeno del capolarato*, Key Editore, 2017.

(<sup>33</sup>) *Ibidem*.

amministrative nel 2005, perché di difficile applicazione, non andando a definire in modo chiaro che cosa si debba intendere per sfruttamento del lavoro.

Altri due articoli del codice penale olandese (articoli 197a e 197b) sono rilevanti anche per lo sfruttamento lavorativo dei lavoratori migranti. Secondo il codice penale olandese, è punibile (1) assistere un'altra persona nell'accesso o nel transito nei Paesi Bassi e (2) assumere una persona che ha avuto accesso illegale ai Paesi Bassi pur sapendo o avendo seri motivi per sospettare che il l'ingresso o il soggiorno è illegale. La pena di questi reati include la reclusione non superiore a un anno o la multa di quinta categoria. L'articolo 197b, tuttavia, è stato definito legge della lettera morta dall'introduzione delle sanzioni amministrative nel 2005, perché è di difficile applicazione, mancando di una chiara definizione di sfruttamento lavorativo<sup>34</sup>.

Si è cercato in questo paragrafo di dare qualche cenno di contesto, mettendo in risalto come, se in Italia la normativa in tema di sfruttamento lavorativo è così vasta da poter definire sfruttamento una grande varietà di irregolarità lavorative, nei Paesi Bassi questa è più circoscritta, limitandosi a considerare sfruttamento del lavoro le azioni correlate all'utilizzo di manodopera migrante o al fenomeno della tratta di esseri umani. Nonostante questo, l'Ispettorato del Lavoro olandese ha ritenuto necessario quantificare dei criteri per determinare la presenza e la portata dello sfruttamento, creando una griglia che metta in relazione il numero di ore lavorate quelli che in Italia corrispondono agli indici giuridici di sfruttamento, ponendoli in un *continuum* che va dall'assenza di sfruttamento al grave sfruttamento dell'attività lavorativa e quantificandone la portata. Questo strumento dovrebbe aiutare gli ispettori olandesi a valutare quando un caso è o non è da etichettare come grave situazione di sfruttamento del lavoro.

Nel prossimo paragrafo, saranno illustrati i risultati principali di questo confronto, cercando di capire come, posti di fronte a irregolarità lavorative rese comparabili, gli ispettori del lavoro adattano una norma ampia e poco definita ai singoli casi, decidendo quando lo sfruttamento del lavoro è o non è da considerarsi grave e, quindi, di rilevanza penale.

---

(<sup>34</sup>) FRA, *op. cit.*

## 5. Risultati principali: le risposte alle vignette

A tutti i 30 ispettori del lavoro intervistati (15 in Italia e 15 nei Paesi Bassi) sono state somministrate le tre vignette illustrate nel paragrafo metodologico di questo articolo. I tre casi riportavano violazioni in materia di lavoro simili tra loro, all'interno di tre settori produttivi differenti e coinvolgendo tre lavoratori differenti. La prima delle tre richieste di intervento riguardava Alina, una lavoratrice domestica impiegata irregolarmente presso la famiglia Rossi/Brown. La seconda era sporta da Mario/Joram, un lavoratore autoctono impiegato come lavapiatti in un ristorante. La terza Paci, un autista albanese impiegato nel settore della logistica.

Quando, a fronte di irregolarità lavorative simili, agli ispettori del lavoro intervistati è stato chiesto quale dei casi fosse il più grave, la maggior parte degli ispettori del lavoro olandesi ha risposto che fosse quello ai danni della lavoratrice domestica. Interessante notare come nessuno degli ispettori italiani intervistati abbia indicato quella di Alina come la condizione più grave tra le tre proposte: per 6/15 ispettori italiani il caso più grave è quello che coinvolge il lavapiatti di origini italiane, mentre per 8/15 il più grave è quello riguardante Paci, autista di un autoarticolato. Per gli ispettori del lavoro olandesi a rendere il caso di Alina un caso di sfruttamento del lavoro grave è la vulnerabilità della lavoratrice, mentre quando percepiscono il caso di Paci come il più grave non viene posta al centro della questione la vulnerabilità del lavoratore, quanto piuttosto la regolarità della sua condizione di immigrato in Olanda.

*Il caso di Paci è un brutto caso. Non solo per Paci, ma per il paese intero. Viene da un altro posto, dall'Albania, e non trova lavoro lì. Non credo che abbia un permesso. Credo sia venuto in Olanda sperando di trovare condizioni migliori, ma è un lavoratore illegale e quindi il suo lavoro è un crimine per noi. Per questo motivo credo sia il più grave dei tre.*

Intervista 4, traduzione mia  
Ispettore del lavoro olandese  
Programma edilizia e costruzioni

*Ad una prima lettura direi che quello di Paci è il caso più grave, perché sta danneggiando la nostra economia.*

Intervista 2, traduzione mia  
Ispettore del lavoro olandese  
Programma sfruttamento del lavoro

I due ispettori del lavoro olandesi che hanno indicato quello del lavoratore autoctono, Joram, come il caso più grave, hanno giustificato la propria scelta spiegando come l'unica ragione per cui un lavoratore olandese potrebbe sottostare a certe condizioni sarebbe da riscontrare nella possibilità che Joram abbia dei problemi mentali e che, di conseguenza, sia in una posizione di vulnerabilità. Nelle risposte date dagli ispettori olandesi, a determinare il grado di gravità delle situazioni proposte è nella maggioranza dei casi la condizione di vulnerabilità della vittima. Condizione che non viene nemmeno lontanamente menzionata dagli ispettori del lavoro italiani che hanno preso parte a questa indagine. Le ragioni possono risiedere nella retorica politica che ruota attorno al fenomeno della tratta di esseri umani<sup>35</sup>, unico articolo del Codice Penale dei Paesi Bassi che menziona lo sfruttamento dell'attività lavorativa e che si infila all'interno non solo dell'immaginario comune, ma anche del discorso pubblico e della pubblica azione che ne consegue. Lo stereotipo della vittima della tratta come vittima passiva crea una chiara separazione tra questa e il migrante economico vittima di sfruttamento, definiti come "irregolari" o "illegali", ma non come vittime del fenomeno<sup>36</sup>. Questo andrebbe a spiegare la differenza di percezione tra la gravità del caso di Alina e la gravità del caso di Paci emersa dalle vignette somministrate agli ispettori del lavoro olandesi.

Le risposte fornite dagli ispettori del lavoro in Italia sono state differenti. Nessuno dei 15 rispondenti ha indicato quella di Alina come la situazione più grave da affrontare, hanno infatti tutti indicato la strada della conciliazione monocratica come la più adatta a risolvere il caso, senza iniziare un'indagine o un procedimento ispettivo. 8 dei rispondenti hanno indicato il caso di Paci come il più grave e gli altri 6 quello di Mario, il lavapiatti autoctono. In entrambi i casi vengono fornite simili giustificazioni, che possono essere sintetizzate con il detto "colpirne uno per educarne cento". Nel decidere le modalità in cui gestire la mole di casi da affrontare, gli ispettori del lavoro italiani tendono a considerare

---

(<sup>35</sup>) J. SRIKANTIAH, *Perfect victims and real survivors: The iconic victim in domestic human trafficking*, in *Law Immigration & Natality Review*, vol. 28, n. 741, 2017, 157 ss.

(<sup>36</sup>) *Ibidem*.

l’impatto che l’irregolarità denunciata ha per la società intera. Tanto più gravi sono gli effetti che una non-ispezione (quindi una risoluzione amministrativa) avrebbe per la società tutta, tanto più il caso è da considerare grave.

Ragionando secondo questi termini, una cooperativa che si occupa di trasporto e logistica e un ristorante hanno più dipendenti di una famiglia che assume una lavoratrice domestica. Allo stesso modo, una irregolarità lavorativa all’interno del settore della logistica potrebbe coinvolgere più paesi. Inoltre, per quanto riguarda il settore della ristorazione, si tratta di un terreno fertile per fenomeni emergenziali come quello del lavoro sommerso e dunque da trattare come tale.

Alla domanda “se potessi scegliere, quale di questi tre casi risolveresti per primo?” la maggioranza degli ispettori del lavoro olandesi ha scelto di risolvere per primo il caso percepito più grave. Solamente due ispettori olandesi hanno deciso di iniziare con quello ritenuto il meno grave e quindi il più semplice (e veloce). In Italia, invece, nonostante tutti gli ispettori intervistati abbiano indicato quello di Alina come il caso meno grave, 8 di loro hanno deciso di risolverlo per primo, perché tramite la procedura della conciliazione monocratica sarebbe possibile trovare una soluzione con l’utilizzo di minori risorse, per poi passare al caso successivo.

*Sceglierei di risolvere per primo il caso di Alina, così da farle avere le sue spettanze a fronte delle poche prove utilizzando la procedura della conciliazione monocratica, per non sprecare risorse di tempo.*

Intervista 9  
Ispettore del lavoro italiano

*Sceglierei di risolvere per primo il caso di Alina senza pensarci un secondo. Proporrrei la soluzione amministrativa senza stare a fare ispezioni o investigazioni.*

Intervista 3  
Ispettore del lavoro italiano

Sono inoltre emerse delle differenze non solo tra gli ispettori dei due contesti considerati, ma anche tra ispettori dello stesso contesto.

In Italia le principali differenze si sono registrate tra le risposte fornite dagli ispettori del lavoro definiti, nel capitolo precedente, “senior”, e gli ispettori del lavoro “junior”. Le differenze tra queste due categorie di ispettori riguardano prevalentemente il fatto che gli ispettori di nuova leva devono essere in possesso di un titolo di studio universitario e che

vengono formati a considerare tra gli obiettivi principali del proprio lavoro l'efficienza delle loro azioni e, dunque, anche la coerenza tra azioni standardizzate, risorse a disposizione ed obiettivi condivisi per una massimizzazione dei risultati.

Questo si riflette nelle modalità in cui decidono di risolvere i casi. I dati mostrano come gli ispettori junior non solo percepiscano come più gravi i casi che riguardano tematiche inserite all'interno delle priorità nazionali (come ad esempio il lavoro irregolare all'interno del settore della logistica o il lavoro sommerso nel campo della ristorazione), ma hanno deciso di risolvere quasi tutte le richieste di intervento proposte nelle vignette con la conciliazione monocratica, per cercare di limitare il più possibile il disperdersi di risorse e di tentare, in prima battuta, la soluzione amministrativa.

Gli ispettori del lavoro con più anni di esperienza alle spalle, invece, tendono a giustificare le proprie scelte, nel corso dell'intervista, prendendo in causa i diritti dei lavoratori e lamentando il fatto che ora, a causa dell'incremento delle pratiche di rendicontazione dell'operato pubblico, si stia correndo il rischio di perdere di vista l'essenza del proprio lavoro.

*Faccio questo lavoro da quasi 20 anni. Le cose cambiano, ne sono consapevole e non ho la pretesa del contrario, sarei limitata. Ma io non sono d'accordo con il fatto di mandare tutto in conciliazione monocratica.*

Intervista 12  
Ispettore del lavoro italiano

*Faccio questo lavoro da 19 anni. E 19 anni sono un sacco di tempo (...) Ci sono dei momenti in cui le parole stampate non bastano, perchè non si possono prevedere e studiare tutti gli scenari possibili*

Intervista 10  
Ispettore del lavoro italiano

*Dal 1996 al 2004 facevamo 8 ispezioni al giorno. A testa. Tutto era semplice.*

Intervista 8  
Ispettore del lavoro italiano

Per quanto concerne le principali differenze emerse tra gli intervistati olandesi, queste riguardano il tipo di lavoro svolto in precedenza. Bisogna infatti tenere presente che gli ispettori del lavoro italiani sono più anziani degli ispettori del lavoro olandesi. Nei Paesi Bassi infatti vi

è una maggiore possibilità, nel corso della propria vita lavorativa, di cambiare mestiere. Per questo motivo, in Italia la media di anzianità lavorativa degli ispettori intervistati è di 14 anni di servizio, mentre in Olanda è di 8 anni. Il che significa che è molto raro che gli ispettori del lavoro italiani intervistati abbiano sperimentato altre carriere lavorative. I lavori precedentemente svolti dagli ispettori del lavoro olandesi intervistati possono essere inclusi in tre categorie principali: 1) ufficiali di polizia; 2) ispettori dell'agenzia delle entrate; 3) operatori sociali. La carriera precedente pare avere un impatto nella modalità in cui gli ispettori olandesi hanno deciso di approcciarsi alle richieste di intervento illustrate nelle vignette.

Gli ex ufficiali di polizia tendono a percepire meno gravi le irregolarità lavorative proposte, ribadendo più volte come in assenza di elementi probatori sia impossibile determinarne la reale portata e specificando la differenza tra l'essere un cattivo datore di lavoro e l'essere uno sfruttatore. Tendono inoltre, nel corso dell'intervista, a fare più volte riferimento al testo di legge e mostrano di avere una grande fiducia negli strumenti legislativi a disposizione.

*Per me essere ispettore del lavoro significa fermare i cattivi e punirli secondo quanto stabilito dalla legge.*

Intervista 10  
Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia  
Ex ufficiale di polizia

Nel corso dell'intervista l'intervistato si alza dalla scrivania e va a prendere il codice penale (nota dell'intervistatore).

*“Se vado all'articolo del codice penale io devo avere un'azione violenta, il lavoratore deve essere forzato, non deve avere altra scelta. Serve una condotta violenta che in questi tre casi non vedo. Penso che siano cattivi datori di lavoro, ma non sfruttatori”*

Intervista 14  
Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia  
Ex ufficiale di polizia

Anche gli ispettori del lavoro che hanno lavorato in precedenza come ispettori dell'agenzia delle entrate tendono a sottostimare la gravità dei casi proposti, ma propongono, a differenza dei primi, delle soluzioni di tipo amministrativo. Gli ispettori del lavoro che in precedenza hanno lavorato nel campo del sociale hanno tutti indicato il caso di Alina come

il caso più grave, spesso proponendo di risolverlo mettendo in pratica un lavoro sinergico tra ONG e associazioni di assistenza alle vittime per riuscire a trovare una soluzione il più possibile a lungo termine. Un'ulteriore differenza tra questi e gli ex ufficiali di polizia sta nel porre al centro del problema la condizione del lavoratore, dichiarando di essere spinti a fare questo lavoro non per infliggere sanzioni, ma per aiutare persone.

*Essere un ispettore del lavoro significa, senza dubbio alcuno, aiutare le persone ed esserci per le persone*

Intervista 13  
Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia  
Ex operatore sociale

Tra le più interessanti differenze emerse nel corso delle interviste, vi è quella relativa al significato che per gli ispettori del lavoro ha il concetto di sfruttamento grave dell'attività lavorativa.

Quando è che una condizione di sfruttamento del lavoro viene considerata "grave"?

Abbiamo visto come dal punto di vista giuridico, entrambi i contesti manchino di una definizione specifica e chiara. Nonostante questa base comune, da un lato gli ispettori del lavoro olandesi hanno deciso di stabilire dei criteri quantitativi per decidere della gravità delle situazioni da affrontare, dall'altro gli ispettori del lavoro italiani tendono a fare riferimento ad altre norme, andando a costruire la sanzione e il modo di gestire la controversia valutando caso per caso ed infrazione per infrazione.

Tra le 15 definizioni di sfruttamento dell'attività lavorativa "grave" fornite dagli ispettori italiani, si possono individuare due principali tendenze. Il primo gruppo di definizioni, che per ragioni di semplicità si è deciso di etichettare come "rigorose" va a definire gravi quei casi di sfruttamento del lavoro che sono paragonabili a condizioni di schiavitù e lavoro forzato. Il secondo gruppo è formato invece da definizioni etichettate come "generiche", che includono un vasto numero di violazioni dei diritti dei lavoratori, anche nei casi in cui il lavoratore decide di rimanere nella condizione di sfruttamento senza che sia necessaria una forzatura da parte del datore di lavoro.

*Sicuramente alcune irregolarità possono considerarsi forme di sfruttamento anche quando c'è una accondiscendenza da parte del lavoratore. Quanto meno in senso etico. (...) Quando faccio lavori rischiosi e non mi fanno rispettare i turni di riposo, facendomi lavorare stanco morto di notte. Non tutto quello che è sfruttamento però è contro la legge. Quindi facciamo fatica a intervenire sempre.*

Intervista 8  
Ispettore del lavoro italiano  
Definizione Rigorosa

*Lo sfruttamento è grave quando viene sfruttato lo stato di bisogno del lavoratore, anche se mi rendo conto che non è facilissimo da capire. Occorre distinguere lo sfruttamento dello stato di bisogno da quando non c'è, per esempio nel caso di Mario -si riferisce alle vignette- c'è un'accettazione volontaristica di una situazione non regolare ma non imposta anche se non conosco i contorni ecco. Insomma: se Alina -si riferisce alle vignette- non avesse altro posto dove stare, per esempio, ecco. Sarebbe sfruttamento grave, perchè la famiglia si approfitta del suo bisogno di avere un alloggio.*

Intervista 4  
Ispettore del lavoro italiano  
Definizione Rigorosa

*Gli interventi legislativi degli ultimi decenni hanno portato a riconoscere tanti diritti al lavoratore però il datore di lavoro ha sempre una situazione di superiorità nei confronti del lavoratore che noi dobbiamo considerare. Per questo può sentirsi sfruttato qualsiasi lavoratore che anche a livello emotivo, cosa impercettibile per gli altri, subisce dei comportamenti che in realtà possono essere vissuti come pesanti, negativi, invasivi.*

Intervista 9  
Ispettore del lavoro italiano  
Definizione Generica

*Il grave sfruttamento del lavoro non è solo la tratta di esseri umani. Non significa lavorare per 10 ore sotto il sole, o di notte davanti a macchine tessili o altro. È più di questo. È più subdolo. Il lavoratore viene sfruttato quando, ad esempio, lavora per 60 ore ma gli pagano 30, quando il datore di lavoro blocca la sua organizzazione di vita quotidiana.”*

Intervista 6  
Ispettore del lavoro italiano  
Definizione Generica

Nel contesto italiano abbiamo dunque da un lato una definizione, etichettata come giuridica, molto stringente, che va a definire come grave sfruttamento condizioni molto gravi che riprendendo la piramide di sfruttamento illustrata al primo paragrafo. Gli ispettori che non

forniscono questo tipo di definizione, al contrario, hanno offerto definizioni più ampie, che sembrano includere qualsiasi tipo di violazione rispetto a quanto stabilito dai contratti di lavoro.

Le 15 definizioni fornite dagli ispettori del lavoro olandesi sono più coerenti al loro interno. In tutte emergono le tre parole chiave che, di fatto, vengono utilizzate come indicatore di sfruttamento.

Affinché sussista la condizione di sfruttamento deve esserci: la mancanza del pagamento, la violazione del rispetto dei turni di riposo e dell'orario di lavoro, combinata alla condizione di vulnerabilità del lavoratore, che deve rimanere forzatamente all'interno del rapporto di sfruttamento.

*Lo sfruttamento del lavoro è grave quando vi è una chiara dipendenza tra datore di lavoro e lavoratore. Il lavoratore deve dipendere in tutto e per tutto dal proprio capo. E poi deve avere delle caratteristiche specifiche: essere vulnerabile, avere un debito di un qualche tipo con il proprio datore, essere povero, non avere altra scelta.*

Intervista 13

Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia

*Lo sfruttamento è grave a seconda delle ore di lavoro, del salario che percepisci, delle condizioni del posto in cui lavori. Ma non tutti sono sfruttati in modo grave. A parità di condizioni, chi è più vulnerabile è sfruttato in modo più grave.*

Intervista 9

Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia

Tutte le definizioni fornite dagli ispettori del lavoro olandese sono coerenti alle disposizioni stabilite dal legislatore nazionale. Nonostante questa omogeneità nel definire lo sfruttamento grave del lavoro, però, è importante considerare come, gli ispettori olandesi abbiano percepito i casi delle vignette in modo più grave rispetto ai colleghi italiani.

## 6. Considerazioni conclusive

In questo articolo si è deciso di mettere a confronto le risposte fornite dai 15 ispettori del lavoro intervistati in Italia con quelle fornite dai 15 ispettori del lavoro intervistati in Olanda, cercando di colmare la necessità di studi comparativi all'interno del filone della *street-level*

*bureaucracy*<sup>37</sup>, cercando di capire il ruolo che questi professionisti hanno nel dare sostanza alla definizione di grave sfruttamento del lavoro.

In quanto *street-level bureaucrats*, gli ispettori intervistati utilizzano la propria discrezionalità per dare forma e senso ai dispositivi giuridici e alle linee guida in tema di sfruttamento del lavoro, cercando di stabilire un bilanciamento tra le richieste di intervento e le risorse a propria disposizione<sup>38</sup>.

Il potere discrezionale è maggiore laddove la norma lascia più spazio, poiché formulata in modo vago a generale, e dove vi sono sovrapposizioni normative, come in entrambi i contesti presi in esame.

Attraverso uno studio qualitativo condotto tramite lo strumento metodologico delle vignette, si è cercato di mettere in luce similitudini e differenze tra le risposte per cercare di ampliare il discorso fino ad ora illustrato<sup>39</sup>.

Sono emerse, come abbiamo visto, differenze sia tra ispettori in Italia ed ispettori in Olanda, sia tra ispettori appartenenti al medesimo contesto.

Un importante risultato è il seguente: se dalle interviste svolte nei Paesi Bassi è emerso come fondamentale nel determinare la gravità della situazione la condizione di vulnerabilità del lavoratore, la discriminante tra gli ispettori italiani è il settore produttivo all'interno del quale le irregolarità si concretizzano. Una delle ragioni per cui le risposte olandesi pongono al centro delle proprie valutazioni le caratteristiche della vittima può risiedere nel fatto che vi sia, nei Paesi Bassi, una sovrapposizione normativa tra sfruttamento lavorativo e fenomeno della tratta di esseri umani, escludendo la possibilità che un lavoratore autoctono si possa trovare in una simile condizione. Nelle risposte degli ispettori italiani manca questo tipo di ragionamento e alla base delle valutazioni si sono riscontrate logiche più settoriali e relative alla potenziale portata dell'impatto delle proprie azioni. Tanto più gravi sono gli effetti che una non-ispezione avrebbe per la società tutta, tanto più il caso è da considerare grave. Ragionando in questi termini, una cooperativa che si occupa di trasporto e logistica e un ristorante hanno più dipendenti di una famiglia che assume una lavoratrice domestica.

---

(<sup>37</sup>) P. HUPE et al., *op. cit.*, 2015; N. RAAPHORST, *How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials*, in *Public Management Review*, vol. 20, n. 4, 2018, 485 ss.

(<sup>38</sup>) T. EVANS, J. HARRIS, *Street-level Bureaucracy, Social Work and the (exaggerated) Death of Discretion*, in *British Journal of Social Work*, vol. 34, n. 6, 2004, 871 ss.

(<sup>39</sup>) T. SARUIS, *op. cit.*, 2015.

Allo stesso modo, una irregolarità lavorativa all'interno del settore della logistica potrebbe coinvolgere più paesi. Inoltre, per quanto riguarda il settore della ristorazione, si tratta di un terreno fertile per fenomeni emergenziali come quello del lavoro sommerso e dunque da trattare come tale.

In entrambi i casi, le scelte e le modalità di azione narrate corrono il rischio di creare inclusi ed esclusi. Nel tentativo di restituire all'approccio street-level la sua essenza comparativa, emergono ulteriori possibilità di ricerca. Abbiamo visto come, resi i casi comparabili e a parità di scarsa chiarezza della normativa in tema di sfruttamento, gli intervistati olandesi tendano a valutare le situazioni proposte come più gravi rispetto agli intervistati italiani e pongano al centro della valutazione la vittima dell'irregolarità lavorativa e le sue caratteristiche. In modo differente, al centro delle valutazioni degli intervistati italiani, vi è più la considerazione dell'impatto delle proprie decisioni. Come questa valutazione può subire delle variazioni al modificarsi delle priorità di intervento? La ricerca comparativa, grazie anche allo sviluppo di metodologie in grado di adattarsi a contesti differenti, apre rilevanti potenzialità per questo settore di ricerca, al fine di ottenere una visione complessiva dei processi di interpretazione delle regole formali, relativamente all'utilizzo della discrezionalità nell'implementazione degli interventi nel campo delle politiche pubbliche.

## Abstract

**Decidere quando è grave. Considerazioni sulla discrezionalità degli ispettori del lavoro in Italia e nei Paesi Bassi.**

***Obiettivi:** Il presente articolo studia la discrezionalità degli ispettori del lavoro, in particolare il loro modo di determinare quando è grave lo sfruttamento del lavoro. Attraverso una metodologia qualitativa, grazie allo strumento delle vignette vengono messi a confronto due casi studio, uno in Italia e uno nei Paesi Bassi. La ricerca mira a comprendere 1) quali fattori istituzionali, situazionali e individuali spiegano il modo in cui viene deciso quando è grave lo sfruttamento e 2) come il fenomeno dello sfruttamento lavorativo viene definito e gestito da questi professionisti.*

***Parole chiave:** Street-level bureaucracy, ispettori del lavoro, irregolarità lavorativa, vignette*

**Deciding when it is severe. Considerations on labour inspectors' discretion in Italy and in the Netherlands.**

*This article studies labour inspectors' discretion in determining the severity of labour exploitation. The concept of labour exploitation is not clearly defined at a legal level, leaving these professionals the necessity to move within a discretionary space. This study, using a qualitative methodology and through a vignette study, investigates the way in which labor inspectors in Italy and the Netherlands decide when a work irregularity can be considered "severe labour exploitation" and, therefore, become of criminal relevance. The study places itself within the broader analytical framework of the street-level bureaucracy, studying the discretionary power of these actors and the way in which they solve different dilemmas. The research highlights 1) which institutional, situational and individual factors explain the way in which it is decided when exploitation is "severe" and 2) how the phenomenon of labour exploitation is defined and managed by these professionals.*

**Keywords:** *Street-level bureaucracy, labour inspector, labour exploitation, vignette study*

## Expectations and service delivery: Exploring accountability relationships at the street-level

Dario Raspanti\*

*Summary:* 1. Introduction. – 2. Multiple accountabilities and street-level discretion. – 3. Methods. – 4. Case studies description – 5. Examining action prescriptions at the street-level. – 6. Discussion and conclusions.

### 1. Introduction

Street-level bureaucracy literature describes service delivery as a result of frontline workers' coping strategies to adjust rules and regulations to the specific characteristics of the service encounter. Frontline workers<sup>(1)</sup> are asked to resolve the paradox constituting the inherent nature of service delivery: «how to provide individual responses or treatment on a mass basis»<sup>(2)</sup>. Each encounter presents unique peculiarities, stemming from user's (at first, unknown) characteristics and requests to which frontline workers ought to be responsive for the service to be effective. At the same time, rules are abstract to be enforceable to a variety of

---

\* *University of Florence.*

<sup>(1)</sup> As noted by Sommer Harrits, the term «frontline worker» is preferable to that of «street-level bureaucrat» if the analysis wants to explore the social and cultural drivers of street-level decision-making «beyond a narrow political-bureaucratic framework». G. SOMMER HARRITS, *Street-level bureaucracy research and professionalism*, in P. HUPE (ed.), *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy. The Ground Floor of Government in Context*, Edward Elgar, 2019, 193.

<sup>(2)</sup> M. LIPSKY, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage, 2010, 44.

situations and to guarantee equal treatment and impartiality to service users, namely the unclear objective of “the public interest”<sup>(3)</sup>.

Frontline workers’ decision-making is complicated by the presence of sets of expectations, which they are asked to meet<sup>(4)</sup>. Behavioural expectations derive from rules and regulations, managers, peers, and users. The concept of accountability allows the analysis to identify how expectations affect frontline workers’ practices<sup>5</sup>. It indicates a social relationship between one (or more) actor and an audience, in which the latter evaluates the actor’s behaviour according to some standards to evaluate action contents (outputs) and results (outcomes)<sup>(6)</sup>. The audience also holds the possibility to reward or sanction the actor if it succeeds or fails in passing the judgement.

The multiple accountability regimes framework gives the theoretical instruments to study frontline workers’ exposure to different sets of expectations, which affect the uses of discretion. The framework, developed by Peter Hupe and Michael Hill<sup>(7)</sup>, and recently modified by Thomann and colleagues<sup>(8)</sup>, individuates four regimes of accountability – *Political-administrative*, *Market*, *Professional*, and *Participatory* –. Each regime is characterised by specific action prescriptions, i.e. set of behavioural expectations, both formal and informal, to which frontline workers are asked to comply with: formal rules, market incentives, professional standards, and societal and users’ expectations. These function as inputs elaborated by the frontline worker during service delivery.

This study focuses on public employment services (PES) job brokers who are responsible for the implementation of labour intermediation services. Job brokers support employers during the search and selection of new workers. The regional PES of Tuscany (Italy) and Catalonia

<sup>(3)</sup> C. SCHOTT, D. D. VAN KLEEF, T. P. STEEN, *The combined impact of professional role identity and public service motivation on decision-making in dilemma situations*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2018, vol. 84, n. 1, 21 ss.

<sup>(4)</sup> L. TUMMERS, B. VERMEEREN, B. STEIJN, V. BEKKERS, *Public Professionals and Policy implementation*, in *Public Management Review*, 2012, vol. 14, n. 8, 1041 ss.

<sup>(5)</sup> E. THOMANN, P. HUPE, F. SAGER, *Serving many masters: Public accountability in private policy implementation*, in *Governance*, 2018, vol. 31, n. 2, 299 ss.

<sup>(6)</sup> M. BOVENS, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, in *European Law Journal*, 2007, vol. 13, n. 4, 447 ss.

<sup>(7)</sup> P. HUPE, M. HILL, *Street-Level Bureaucracy and Public Accountability*, in *Public Administration*, 2007, vol. 85, n. 2, 279 ss.

<sup>(8)</sup> E. THOMANN, P. HUPE, F. SAGER, *op. cit.*

(Spain) were chosen as case studies. The case selection enables the study to explore service delivery in two countries that the literature on welfare state regimes includes in the same model <sup>(9)</sup>. In the field of employment policy, the Mediterranean countries are characterised by higher expenditure in unemployment benefits and fewer resources targeted to active policy. Italy and Spain both have a decentralised governance of labour market policy to regions but differ concerning the institutional design of employment service implementation <sup>(10)</sup>. A public-led system characterises PES governance in Tuscany. The regional government directly oversaw the system of local jobcentres responsible for the realisation of employment policy. However, local job-centres are autonomous and loosely linked together, resulting in a highly fragmented service offer. In Catalonia, the regional system of jobcentres is complemented by a network of independent municipal jobcentres. While the regional system is devoted mainly to administrative functions (e.g. unemployed registration to passive measures), the municipal jobcentres provide active labour market policy through activation programmes funded with a payment-by-results system of rewards.

The main aim of the study is to investigate the relationships between accountability regimes and frontline workers' decisions. Accordingly, the research question driving the study is: *How do action prescriptions occur during frontline workers' daily work and with consequences on their practices?*

This article contributes to the study of professionals' work practices using the street-level bureaucracy theory to study the multiple expectations frontline workers face during their work. The study of action prescriptions is crucial to understand how frontline workers perform job tasks and use discretion. The Street-level bureaucracy theory demonstrated how important discretion is for frontline workers <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> M. FERRERA, *The «Southern Model» of Social Europe*, in *Journal of European Social Policy*, 1996, vol. 6, n. 1, 17 ss. Y. KAZEPOV, *The Subsidiarisation of Social Policies: Actors, Processes and Impacts*, in *European Societies*, 2008, vol. 10, n. 2, pp. 247 ss.

<sup>(10)</sup> M. LÓPEZ-SANTANA, R. MOYER, *Decentralising the Active Welfare State: The Relevance of Intergovernmental Structures in Italy and Spain*, in *Journal of Social Policy*, 2012, vol. 41, n. 4, 769 ss.

<sup>(11)</sup> T. EVANS, J. HARRIS, *Street-level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*, in *The British Journal of Social Work*, 2004, n. 34, 871 ss. T.

Discretion is used to balance the contradictions between service goals and contextual pressures. It serves to gather information to discern between who is compliant or non-compliant according to service regulation, to manage time constraints and workloads, to comply with policy contents and organisational goals. Secondly, the study provides a test for the concepts developed within the multiple accountability regimes framework from a bottom-up perspective. Street-level bureaucracy theory is typically devoted to the study and explanation of frontline workers' uses of discretion<sup>(12)</sup>. Shifting the focus on the factors influencing discretion enriches the comprehension of service implementation because shed light on the antecedents to how frontline workers see themselves as professionals, i.e. «the scaffolding around which employee discretion»<sup>(13)</sup>. Eventually, the study of professions from the perspective of the Street-level bureaucracy theory contribute to the understanding of professionals' behaviour by including the analysis of contextual factors on professionals' behaviour in situations where the demands and expectations from different sources collide<sup>(14)</sup>.

In the next paragraph, the multiple accountability regimes framework is presented. The methods are presented in the third paragraph. Then, the fourth paragraph shows the characteristics of PES in Tuscany and Catalonia. The fifth paragraph provides insights about the job brokerage as a public service. Findings are shown in the sixth paragraph. Discussion and conclusions follow.

## 2. Multiple accountabilities and street-level discretion

As stated in the introductory paragraph, accountability defines a specific social relationship between an agent and its audience, in which the former confronts the expectations stemming from rules, organisations, peers and the public regarding the contents and outcomes of its work.

---

EVANS, P. HUPE (eds.), *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*, Palgrave Macmillan, 2020.

<sup>(12)</sup> L. G. TUMMERS, V. BEKKERS, E. VINK, M. MUSHENO, M., *Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2015, vol. 25, n. 4, 1099 ss.

<sup>(13)</sup> C. WATKINS-HAYES, *The New Welfare Bureaucrats. Entanglements of Race, Class, and Policy Reform*, University of Chicago Press, 2009.

<sup>(14)</sup> M. NOORDEGRAAF, B. STEIJN, (eds.), *Professionals under pressure: Perspectives on professionals and professionalism*, Amsterdam University Press, 2013.

The present paragraph describes the four accountability regimes in detail: political-administrative, market, professional, and participatory.

### 2.1. Political-administrative accountability

The analysis of the influence of rules and regulations over street-level practices lies at the heart of the Street-level bureaucracy literature. Formal rules establish the duties and obligations of frontline workers during service delivery, and the prescription to control claimants' access to public services and benefits. However, frontline workers' decisions are not merely the result of rule-following behaviour. A certain degree of leeway allows them to adapt general policy contents to specific characteristics and demands of service users. Tummers and Bekkers define discretion «as the perceived freedom of street-level bureaucrats in making choices concerning the sort, quantity, and quality of sanctions, and rewards on offer when implementing a policy»<sup>(15)</sup>. Rules limit discretion while leaving a certain amount of freedom to the street-level worker. Thus, “discretion-as-used” resulting from frontline workers' actual behaviour may diverge from “discretion-as-granted” by the rules<sup>(16)</sup>. The literature individuated three different types of discretion-as-used behaviours<sup>(17)</sup>. Firstly, within-the-law discretion refers to the leeway conferred by regulations, e.g. when there is a set of alternative options to realise the service outputs. Secondly, rule-bending derives from frontline workers' creative interpretation of rules. They are able to move across regulations filling inconsistencies in regulations and deciding what rule to apply to a case. Thirdly, rule-breaking behaviours consist of explicit violations of rules, both in favour and against users' interests.

Rule pressure is also exerted by performance targets. Managerial forms of discretion control, which falls under the concept of New Public Management (NPM), go beyond the traditional hierarchical forms of

---

<sup>(15)</sup> L. G. TUMMERS, V. BEKKERS, *Policy implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion*, in *Public Management Review*, 2014, vol. 16, n. 4, 529.

<sup>(16)</sup> P. HUPE, *Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research*, in *Der Moderne Staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2013, vol. 6, n. 2, 425 ss.

<sup>(17)</sup> T. EVANS, J. HARRIS, *op. cit.* Y. KAZEPOV, E. BARBERIS, *Social Assistance Governance in Europe. Towards a Multi-level Perspective*, in I. MARX, K. NELSON (eds.), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, 2013.

accountability through regulations. NPM indicates the diffusion of managerial arrangements focused on input and output control, decentralisation, contractualisation, and performance management<sup>(18)</sup>. The utilisation of plans, incentives, sanctions, and result-based payments are aimed at inducing street-level organisations to achieve the selected targets and contain costs. At the micro-level, organisational targets are implemented with performance management to align frontline workers' behaviour to organisational goals using sanctions and rewards connected to their performance<sup>(19)</sup>.

Previous studies focused on the effects of performance management on street-level practices. Evelyn Brodtkin<sup>(20)</sup> found that performance management affects street-level practices modifying frontline workers' perceptions about caseloads processing and resource utilisation. In this case, discretion is used to adjust street-level practices to incentives, with the result to privilege the users more responsive to case management. "Creaming" and "parking" strategies allow frontline workers to concentrate limited resources on a restricted number of users with whom it is easier to comply with targets<sup>(21)</sup>. On the contrary, a study by van Berkel and Knies<sup>(22)</sup> did not find evidence of performance management influences over service effectiveness in comparison with caseloads size. The picture changes when the authors consider the indirect effects of performance management on non-rewarded services, which were

---

(18) C. HOOD, *A Public Management for All Seasons?*, in *Public Administration*, 1991, vol. 69, n. 1, 3-19 ss. M. CONSIDINE, J. M. LEWIS, S. O'SULLIVAN, E. SOL, *Getting Welfare to Work: Street-Level Governance in Australia, the UK, and the Netherlands*, Oxford University Press, 2015.

(19) T. DIEFENBACH, *New public management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic 'enlightenment'*, in *Public Administration*, 2009, vol. 87, n. 4, 892.

(20) E. Z. BRODKIN, *Policy Work: Street-level Organizations Under New Managerialism*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, vol. 21, n. suppl2, i253 ss.

(21) E. SOL, M. WESTERVELD (eds.), *Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International and Aspen Publishers, 2005. E. Z. BRODKIN, *Accountability in Street-level Organization*, in *International Journal of Public Administration*, 2008, vol. 31, 317 ss. I. GREER, L. SCHULTE, G. SYMON, *Creaming and parking in marketized employment services: an Anglo-German comparison*, in *Human Relations*, 2018, vol. 71, n. 11, 1427 ss.

(22) R. VAN BERKEL, E. KNIES, *Performance management, caseloads and the frontline provision of social services*, in *Social Policy & Administration*, 2016, vol. 50, n. 1, 59-78 ss.

ignored. Dias and Maynard-Moody in a paper on the for-profit provision of a welfare-to-work programme <sup>(23)</sup>, observed different interpretations of performance requirements by managers and frontline workers. The former stress the importance of complying with targets, focusing primarily on rewarded services; while the latter is much more oriented towards services closer to users' needs yet not rewarded.

## 2.2. Market accountability

Market accountability affects frontline workers acting in quasi-market delivery systems. In its ideal-typical form, a quasi-market is a system in which the public administration ceases to directly provide a service limiting its role to that of the funder <sup>(24)</sup>. Public resources are then allocated through competitive calls for service providers or directly given to users in the form of vouchers. Concerning employment services, the market logic is mitigated by administrative control over criteria for accessing the quasi-market <sup>(25)</sup>. Private providers and public administrations cohabit within the same institutional setting characterised by different degrees of competition/collaboration between public and private providers <sup>(26)</sup>.

Marketisation denotes the presence of specific relations of accountability that comes from the surrounding competitive environment instead of intra-organisational hierarchical arrangements. Price-based competition and customer-oriented approaches constitute the main dimensions of market accountability irrespective of whether the "customer" is an individual user or a purchasing public administration. Both held the ability to reward or punish the provider evaluating service effectiveness. Cohen and colleagues showed how frontline workers in a choice-based system performed additional tasks not formally constituting their job to

---

<sup>(23)</sup> JJ. DIAS, S. MAYNARD-MOODY, *For-profit welfare: Contracts, conflicts, and the performance paradox*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, vol. 17, n. 2, 189 ss.

<sup>(24)</sup> J. LE GRAND, *Quasi-Markets and Social Policy*, in *The Economic Journal*, 1991, vol. 101, n. 408, 1256 ss.

<sup>(25)</sup> Concerning the Dutch case, the United Kingdom, Australia, and New Zealand, please see M. CONSIDINE, J. M. LEWIS, S. O'SULLIVAN, E. SOL, *op. cit.*

<sup>(26)</sup> E. SOL, M. WESTERVELD, *op. cit.*

recruit customers <sup>(27)</sup>. When users can choose among different service providers, marketing and customer-oriented strategies are developed to attract customers ensuring profits generation to the provider. The market logic also affects frontline workers' approach to formal rules, professional norms, and ethics. Two policy-biases emerged from the analysis. Firstly, beyond-policy bias indicates the application of policy following its contents whilst with additional efforts. Secondly, counter-policy bias describes a deviation from policy values. The former bias resembles rule-bending behaviours described above, while the latter is closed to rule-breaking practices. Both were directed to engage customers and retain them. Competition for resources and users (also labelled "clients" in such environment) leads service providers to develop entrepreneurial strategies to engage users, acting on service quality. In the realm of labour market intermediation, market incentives produce different effects on service provision. Greer and colleagues found diversities in the degree of penetration of adverse selection strategies between for-profit and non-commercial providers <sup>(28)</sup>. In the former, job-ready participants to employability programme are more likely "creamed" by for-profit providers than in non-commercial providers. They also found that the latter suffer the competition of for-profit providers whilst resisting to adverse selection strategies mitigating the effects of creaming and parking if other sources of funding (besides performance-related rewards) are present.

### 2.3. Professional accountability

Professional accountability refers to a specific approach to job tasks and attitudes towards users, which the frontline worker owns as a member of a particular profession. Traditionally, professionalism is associated with the existence of a recognised and institutionalised community controlling the access to the profession and defending the interests of its members. Recent approaches proposed a broader definition to include those occupations rooted in specific knowledge and ethos, whose members are characterised by specific role conceptions. The concept of "professional role identity" expresses the individual interpretation of the

---

<sup>(27)</sup> N. COHEN, A. BENISH, A. SHAMRIZ-ILOUZ, *When the clients can choose: Dilemmas of street-level workers in choice-based social Services*, in *Social Service Review*, 2016, vol. 90, n. 4, 620 ss.

<sup>(28)</sup> I. GREER, L. SCHULTE, G. SYMON, *op. cit.*

role, i.e. «the perception individuals bring to their professional role»<sup>(29)</sup>. Such perception is rooted in formal and tacit competencies, skills, and ethical values, which give them leeway in interpreting rules and organisational imperatives, providing workers with self-defined behavioural guidelines<sup>(30)</sup>. Vocational accountability also has a relational component since it also indicates the feeling of held accountable by peers and colleagues. On the one hand, the professional ethos is communicated and reinforced within the relationships with peers and colleagues<sup>(31)</sup>. On the other hand, frontline workers may rely on colleagues to deal collectively with conflicting situations, sharing advises and responsibilities<sup>(32)</sup>.

Recent studies pointed out the threat to professional autonomy posed by changes in the governance of public services<sup>(33)</sup>. NPM arrangements restrict professional autonomy through target-setting and managerial control<sup>(34)</sup>. Tummers and colleagues<sup>(35)</sup> described an organisational-professional role conflict when the conduct prescribed by the organisation collides with the values and behaviour defined by professional membership.

The Street-level bureaucracy theory has neglected the role of professional identities in explaining street-level practices<sup>(36)</sup>. Professionalism is considered as opposed to bureaucratic forms of discretion control, reducing its contribution to explaining street-level work to its normative components. However, recent studies stress the importance of specific education and training for the comprehension of

---

<sup>(29)</sup> C. SCHOTT, D. VAN KLEEF, M. NOORDEGRAAF, *Confused Professionals?: Capacities to cope with pressures on professional work*, in *Public Management Review*, 2016, vol. 18, n. 4, 22.

<sup>(30)</sup> J. EVETTS, *Professionalism: Value and ideology*, in *Current Sociology*, 2013, vol. 61, n. 5-6, 778 ss.

<sup>(31)</sup> L. TUMMERS, B. VERMEEREN, B. STEIJN, V. BEKKERS, *op. cit.*

<sup>(32)</sup> R. PARACIANI, T. SARUIS, *When the law is not enough. Caseworkers' ideas of justice in practices*, in *Sociologia del Lavoro*, 2019, vol. 154, 163-182 ss.

<sup>(33)</sup> M. NOORDEGRAAF, *Hybrid professionalism and beyond: (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts*, in *Journal of Professions and Organizations*, 2015, vol. 2, n. 2, 187 ss.

<sup>(34)</sup> J. EVETTS, *op. cit.*

<sup>(35)</sup> L. TUMMERS, B. VERMEEREN, B. STEIJN, V. BEKKERS, *op. cit.*

<sup>(36)</sup> T. EVANS, *Professionals and Discretion in Street-Level Bureaucracy*, in P. HUPE, M. HILL, M. BUFFAT (eds.), *Understanding Street-Level Bureaucracy*, Policy Press, 2015.

frontline workers' practices from a street-level perspective <sup>(37)</sup>. In a recent contribution to the study of welfare-to-work caseworkers, van Berkel and colleagues refer to the professional background as composed of specific training, the role of professional associations in the policy-making, and the impact of professional ethos on the ways frontline workers treat users <sup>(38)</sup>. However, they conclude this kind of frontline workers do not constitute a professional community in a strict sense <sup>(39)</sup>. In contrast, activation policy implementation has specific knowledge-related elements besides administrative ones, which may configure caseworkers as professional "without a profession" <sup>(40)</sup>.

#### 2.4. Participatory accountability

Participatory accountability groups the web of expectations regarding the public administration stemming from the society as a whole, the media, and stakeholders. More narrowly, participatory accountability refers to account-giving processes within each service encounter by service users and clients. Frontline workers are expected to comply with users' needs, offering them fair and effective treatment. The Street-level bureaucracy literature has overlooked the role of users' needs and demands in influencing frontline workers' practices because of the asymmetric nature of the administrative relationship between the public administration and users. The fact that users heavily depend on the resources and services controlled by street-level organisations reduces the influence of users' expectations over frontline workers' practices <sup>(41)</sup>. Even the most vulnerable groups of users have a certain degree of agency in playing the rules to increase their revenue from the public administration <sup>(42)</sup>. However, when users are non-voluntary claimants of public services – e.g. when a service is delivered in monopoly regime, or

<sup>(37)</sup> T. EVANS, *op. cit.* R. VAN BERKEL, *State of the Art in Frontline Studies of Welfare-to-Work. A Literary Review*, in R. VAN BERKEL, D. CASWELL, P. KUPKA, F. LARSEN (eds.), *Frontline Delivery of Welfare-To-Work Policies in Europe*, Routledge, 2017.

<sup>(38)</sup> R. VAN BERKEL, D. CASWELL, P. KUPKA, F. LARSEN, *op. cit.*

<sup>(39)</sup> R. VAN BERKEL, *op. cit.*

<sup>(40)</sup> R. VAN BERKEL, P. VAN DER AA, P., N. VAN GESTEL, *Professionals Without a Profession? Redesigning Case Management in Dutch Local Welfare Agencies*, in *European Journal of Social Work*, 2010, vol. 13, n. 4, 447-463.

<sup>(41)</sup> M. LIPSKY, *op. cit.*

<sup>(42)</sup> N. MIK-MEYERS, D. SILVERMAN, *Agency and clientship in public encounters: co-constructing 'neediness' and 'worthiness' in shelter placement meetings*, in *The British Journal of Sociology*, 2019, vol. 70, n. 5, pp. 1640 ss.

alternatives are not affordable –, their influence upon delivery is limited to affect frontline workers' dispositions towards their case <sup>(43)</sup>. Moreover, users' direct participation in the design and realisation of public services has grown consistently in importance to improve service effectiveness in addressing societal needs. Collaborative forms of service delivery assign users a role in co-creating the value of public service, increasing the relevance of users' needs to frontline workers <sup>(44)</sup>. While a certain degree of users' involvement in the administrative encounter is needed to produce the service, co-creation refers to the active involvement of users in achieving individual and collective outcomes <sup>(45)</sup>.

This study investigates how accountability relationships affect street-level practices using the four types of accountability regimes presented above. The following paragraph gives insight into how data has been collected and analysed.

### 3. Methods

The study includes 59 semi-structured interviews with the managers and job brokers of the local PES offices in 10 regional jobcentres located in the province of Florence and the city of Prato (Tuscany), in 6 regional job centres and 10 municipal jobcentres of the province of Barcelona (Catalonia).

Interviewees were reached with top-down snowball sampling. First contacts were made with regional functionaries, who were asked to provide the contacts of jobcentres managers. Then the latter provides contacts and permission to interview job brokers.

---

<sup>(43)</sup> D. RASPANTI, T. SARUIS, *Reversed asymmetry: The relationship between public employment services' frontline workers and employers as voluntary clients*, paper presented at the 3rd Street-level Bureaucracy Conference, Aalborg University, Copenhagen, 11-13 June 2019.

<sup>(44)</sup> S. TUURNAS, J. STENVALL, P. RANNISTO, *The impact of co-production on frontline accountability: the case of the conciliation service*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2016, vol. 82, n. 1, 131 ss.

<sup>(45)</sup> S. P. OSBORNE, Z. RADNOR, K. STROKOSCH, *Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment?*, in *Public Management Review*, 2016, vol. 18, pp. 639 ss.

The interviews were conducted from January to July 2018. They cover a variety of topics, stemming from the daily organisation of their tasks, to the professional careers of interviewees, until the relationships with the manager, colleagues, and employers. Data were not originally collected with different aims from that of this paper. However, the variety of discussed issues allows the collected data to be used for the purpose of the present analysis.

Observational notes were collected during and after the interviews, and all the interviews were recorded and transcribed. The whole materials were analysed with the support of the qualitative data analysis software NVivo 12. Data were analysed labelling key words regarding interviewees' interpretations of their role as job brokers. Then they were coded and labelled according to the typology individuated with the literature review presented in the second paragraph. Statements about action prescriptions, as identified by Thomann and colleagues, were also isolated.

The comparative research design has been chosen to enrich the analysis of how accountability affects work practices. The similarity of the rules and tasks governing job brokerage in the two contexts makes the comparison viable, although the differences in the governance setting. As illustrated in the next paragraph, Tuscany and Catalonia differ concerning the management of local jobcentres, and the funding system, exposing frontline workers to different kinds of expectations and demands. A desk analysis of regional laws, programmatic documents, and guidelines in the field of employment policy led to the comprehension of the similarities and differences of the governance contexts. The aim was to justify the practicability of the comparison<sup>(46)</sup>. The next paragraph describes the governance settings.

#### 4. Case studies description

As in other European countries, in Italy and Spain PESs were transformed from procedural bureaucracies into service providers at the

---

<sup>(46)</sup> M. HILL, P. HUPE, *Comparing public task performance*, in HUPE, P. (eds.), *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy. The Ground Floor of Government in Context*, Edward Elgar, 2019.

end of the '90s<sup>(47)</sup>. The reforms to activate welfare state – i.e. make it more responsive to changing labour markets – followed four interrelated axes: decentralisation; service supply reorganisation to include labour market policy beyond administrative functions; service externalisation to private and non-profit providers; and performance management introduction<sup>(48)</sup>.

Among European countries, Spain and Italy were chosen as country studies because active labour market policy competencies were transferred from the national government to the regional governments<sup>(49)</sup>. Nowadays the central government determines the goals of the labour market policy system and coordinates the regional governments to ensure homogeneous service provision to citizens. The regional governments hold the competencies over labour market policy implementation at the local level. In both countries, the regions have the autonomy to designing policy programmes and the degree of private providers involvement in active labour market policy. As a result, Italy and Spain show significant cross-regional differences in terms of service supply, and effectiveness can be found<sup>(50)</sup>.

When the fieldwork has taken place<sup>(51)</sup>, PES in Tuscany were directly dependent on the regional government. The Labour Directorate defined the regional activation strategy programs and coordinated local jobcentres (CPI) activities, through rounds of meetings with CPIs' managers. Policy implementation is designed through the constitution of working groups composed of frontline workers and high-level regional

---

<sup>(47)</sup> T. WHEISHAUP, *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm. Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*, Amsterdam University Press, 2011.

<sup>(48)</sup> R. VAN BERKEL, V. BORCHI, *New modes of governance in activation policies*, in *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2007, vol. 27, n. 7/8, 277 ss. J. A. ALUJAS RUIZ, *La intermediación laboral a nivel autonómico: servicios públicos de empleo versus empresas de trabajo temporal*, in *Temas Laborales*, 2012, n. 113, 105 ss.

<sup>(49)</sup> M. LÓPEZ-SANTANA, R. MOYER, *op. cit.*

<sup>(50)</sup> OECD, *Strengthening Active Labour Market Policies in Italy. Connecting People with Jobs*, OECD Publishing, 2019. M. LÓPEZ-SANTANA, *Employment Policy in Spain: Policy and Governance Perspectives*, in D. MURO, I. LAGO (eds.), *The Oxford Handbook of Spanish Politics*, Oxford University Press, 2020.

<sup>(51)</sup> From mid-2018, the new Regional Agency of Tuscany for Employment (ARTI) oversees the management of the job centres. ARTI is an autonomous public body of the Regional government.

functionaries. The Region has established a model of service provision in which the CPIs are responsible for the delivery of benefits claimants' registration, supply- and demand-side services. Marketing and counselling services were contracted-out to a consortium composed of vocational training and employment services providers, due to lack of personnel. Private providers have a marginal role in policy implementation, as they are concerned with staff leasing, both open-ended and temporary. The local jobcentres hold autonomy from the regional government, due to an until now ineffective reform<sup>(52)</sup>.

Looking at the regional governance, the regional government sets the general objectives of the PES system on a multi-year basis, through the Catalan Employment Strategy. Subordinate to the Strategy, the Employment Policies Developmental Plan (PDPO) outlines annual programmes aimed at particular categories of people (e.g., long-term unemployed, unemployed youth, and differently-abled people), and sets the quantitative and qualitative indicators with which to evaluate them. The Employment Service of Catalonia (Soc) is the autonomous public body in charge of the implementation of employment services. The Soc oversees the regional employment offices (OTGs), which register jobseekers for unemployment benefits and coordinate the PDPO programmes.

It is also worth noting that Catalonia's local governments have developed their municipal employment services (SOMs) without holding specific competencies in the field of labour market policies. While the OTGs exercise administrative functions, SOMs are service providers. Most of Catalan municipalities have established their SOM, which public-owned agencies under private law. There are almost 200 municipal jobcentres in Catalonia, out of a total of 311 municipalities. Accordingly, they show a great variety of organisational arrangements and staff size<sup>53</sup>. Due to high fragmentation, the Soc steers the SOMs through payment-by-results programmes set with the PDPO, promoting the constitution of service partnerships with the local OTG, private, and non-profit service providers. Since the SOMs cannot rely on local-government resources,

---

<sup>(52)</sup> In 2015, the legislative decree no. 150/2015 has reformed PES governance yet with ambiguous results. For details, please see OECD, *op. cit.* D. RASPANTI, *Il (difficile) cammino verso l'attivazione: il dibattito italiano in materia di politiche del lavoro e attivazione*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 2019b, n. 3, 479 ss.

<sup>(53)</sup> SOMs' staff ranges from several hundred (as Barcelona Activa, the agency owned by the City of Barcelona) to less than ten employees in the smallest SOMs.

they are dependent on the funds provided annually by the Soc through competitive calls.

## 5. Job brokers within the public employment service

Job brokers are frontline workers whose aim is to match labour supply with labour demand. Both in Italy and Spain, job intermediation was fully liberalised at the end of the '90s. Until then, companies were not allowed to hire workers directly, apart from a few exceptions. They had to request jobseekers to the PES. However, job placement regulations were less strict in Spain than in Italy<sup>(54)</sup>. In Spain, PES provided a list of jobseekers among which employers had to choose who to hire. In Italy, a compulsory mechanism forced companies to hire the jobseekers on the top of the placement lists – which was indeed bypassed by employers<sup>(55)</sup> –. The liberalisation and the end of the public monopoly turned public job intermediation in a free placement service whose mission «was that of facilitating and organising the initial matching between labour supply and demand»<sup>(56)</sup>. PESs now hold two roles linked to labour intermediation: they are information providers concerning labour market conditions and act as matchmakers<sup>(57)</sup>.

Both in Catalonia and Tuscany, job brokers deal with employers – or their representatives (e.g. work counsellors and secretaries in case of small and medium enterprises; HRM staff with the larger) –, in two ways. Firstly, labour intermediation is part of the programmes deployed to increase the employability and recruitment opportunities of specific categories of disadvantage unemployed together with coaching and training services (long-term unemployed, people with disabilities, women, and young jobseekers). Jobcentres need employers' involvement to increase the effectiveness of employability programs. Employers are asked to host participants in in-work training experiences, which may be transformed in employment contracts. In some cases,

---

<sup>(54)</sup> J. C. VILLALÓN, *El nuevo régimen jurídico de la colocación de trabajadores*, in *Temas Laborales*, 1994, n. 32, 3 ss.

<sup>(55)</sup> M. R. FREEDLAND, P. CRAIG, C. JACQUESON, N. KOUNTOURIS, *Public Employment Services and European Law*, Oxford University Press, 2007.

<sup>(56)</sup> M. R. FREEDLAND, P. CRAIG, C. JACQUESON, N. KOUNTOURIS, *op. cit.*, 135.

<sup>(57)</sup> R. BONET, P. CAPPELLI, M. HAMORI, *Labour Market Intermediaries and the New Paradigm for Human Resources*, in *The Academy of Management Annals*, vol. 7, n. 1, 341 ss.

employers collaborate in designing training courses tailored to their requirements. As a result, job brokers search and approach those firms which may be more willing to participate.

Secondly, job brokers are responsible for the delivery of the job brokerage service. They support and advise employers “pre-selecting” the candidates to ease the recruitment process: from publishing the job description on the PES online job board up to cutting down the shortlist of candidates, identifying those most suitable to the job’s requirements. When the job ad expires, they screen the CVs, selecting only the candidates consistent with employers’ requests, and discarding the others. Then they send the shortlists to employer waiting for the employers to decide who to hire or not. Finally, the frontline worker monitors the result of the recruitment process. Service contents and the fact that job seekers pools in which find the suitable candidate is not limited to the registered unemployed gives significant room for discretion to frontline workers in screening and selecting the CVs to signal<sup>(58)</sup>.

Differently from unemployment benefit recipients, employers are voluntary PES users for two reasons<sup>(59)</sup>. Firstly, they rely on different intermediaries to detect the most suitable workers for the offered job, both private and non-professionals – e.g. firm’s employees –. Secondly, employers are not obliged to rely on the PES to seek workers; they may withdraw from the service in every moment, holding the last word on candidates’ recruitment. With their decisions, they directly determine service outputs and outcomes.

Job brokers collaborate with the employers to identify their occupational needs, drawing and publishing the job offer on the online job board. Outcomes are produced through the interactive and dynamic relationship between the employer and the frontline worker. The former expresses her/his needs in terms of competencies, job costs and conditions, while

---

<sup>(58)</sup> D. RASPANTI, *Coping with a Voluntary Client. Frontline Workers in Public Employment Services Dealing with Employers’ Recruitment Needs*, in *Politiche Sociali*, 2019a, vol. 6, n. 3, 427 ss.

<sup>(59)</sup> C. A. LARSEN, P. VESAN, *Why Public Employment Services Always Fail. Double-Sided Asymmetric Information and the Placement of Low-Skill Workers in Six European Countries*, in *Public Administration*, 2012, vol. 90, n. 2, pp. 466 ss. J. INGOLD, *Employer engagement in active labour market programmes: The role of boundary spanners*, in *Public Administration*, 2018, vol. 96, n. 4, pp. 1 ss. D. RASPANTI, 2019a, *op. cit.*

the latter provides support during the recruitment process. Job brokers lack authority over the individuals with which they interact, communicative, trust-building, and problem-solving competencies are crucial components of their job <sup>(60)</sup>.

The service relationship between job brokers and employers contains the main elements of co-creation delineated by Stephen Osborne <sup>(61)</sup>, in which the service provider is a facilitator of the process of service implementation, where the value of a service (or its outcomes) is created within the service interaction. In some cases, the process requires the frontline workers' capacity to manage the potential discriminatory requests by employers. Raspanti <sup>(62)</sup> shows that frontline workers deploy different strategies to deal with clients' needs, i.e. adapting or orienting their working methods about brokerage within the service relationship to employers. The recruitment of a jobseeker taken from the shortlist provided to the employer is the direct objective of frontline workers. However, they behave long-term oriented to achieve employers' engagement in the activities of the jobcentre. Indeed, the disposition of a pool of partner enterprises increases the effectiveness of supply-side services <sup>(63)</sup>.

Although the job brokerage service is dedicated to employers, its outcomes are also crucial for job seekers. On the one hand, job offers are open to application from all those who are searching for an occupation. On the other hand, it complements the job search support service, which is dedicated to unemployment benefit recipients. Job brokers' role is complicated by the fact that they need to consider ethical considerations concerning the public mandate of the public employment service while developing collaborative relationships with employers.

Thus, job brokers provide an ideal point of view to study the effect of contradictory expectations and different pressures since they cope with the market, societal, vocational and rule pressures.

---

<sup>(60)</sup> J. INGOLD, *op.cit.*

<sup>(61)</sup> S. P. OSBORNE, *From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?*, in *Public Management Review*, 2018, vol. 20, n. 2, 225 ss.

<sup>(62)</sup> D. RASPANTI, 2019a, *op. cit.*

<sup>(63)</sup> P. VAN DER AA, R. VAN BERKEL, *Innovating job activation by involving employers*, in *International Social Security Review*, 2014, vol. 67, n. 2, pp. 11 ss. J. INGOLD, *op. cit.* D. RASPANTI, 2019a, *op. cit.*

## 6. Examining action prescriptions at the street-level

The Second paragraph described four types of accountability regimes, each characterised by a specific action prescription. In the present paragraph, findings are reported to answer the research question: What action prescriptions occur within frontline workers' daily work and with what consequences on frontline workers' decision-making? Action prescriptions and the resulting work pressures have been divided into two groups for the sake of findings presentation.

The first one is composed of *service-related* action prescriptions: formal rules, professional norms, and social expectations. Such action prescriptions derive from service contents, service goals and regulations, and the nature of tasks that are common to all the frontline users delivering the same service.

The second group of action prescriptions is composed of performance management rules, and market incentives, i.e. *governance-related* action prescriptions. The governance context affects service outcomes determining intra-organisational mechanisms of control (target compliance), and the relationships frontline workers are engaged with other service providers (market incentives) <sup>(64)</sup>. Three different settings have been found. Firstly, the loosely interrelated regional system of local jobcentres in Tuscany. Secondly, the regional jobcentres lead by the Employment Service of Catalonia. Thirdly, the jobcentres the municipalities of Catalonia that is constituted by private agencies owned by the municipalities.

### 6.1 Service-related action prescriptions

Service-related action prescriptions characterise job intermediation irrespectively from the institutional context of delivery. Formal rules, professional norms, and users' expectations are comprised in this group. Formal rules guiding job intermediation are the same in the case studies. In both Italy and Spain, the legislation loosely defines the contents of the relationship between job brokers and employers. Employers' rights and duties within the service relationship with the PES are not defined by the lawmaker, apart from the compulsory registration of recruitments and dismissals. On the contrary, regulations on unemployment benefits

---

<sup>(64)</sup> R. VAN BERKEL, D. CASWELL, P. KUPKA, F. LARSEN (eds.), *op. cit.*

define the contents of service recipients-PES relationship in detail <sup>(65)</sup>. Regarding job brokers, formal rules pressure concerns national laws aimed at guaranteeing procedural fairness and equal treatment, prohibiting to discriminate job candidates according to ascribed status (e.g. sex, age, race), religion, and political affiliations. Rules and procedures are aimed at guaranteeing equal treatment of all the users, limiting discretionary decisions of job brokers in compiling the shortlist of candidates.

Another source of rule pressure derives from online job board management protocols. They impose standardised procedures of employers' requirements registration, job ad publication and management, and candidates signalling to employers, turning job brokerage in a highly routinised service. These processual requirements may be perceived as obstacles, which lengthen the production of service output. Frontline workers' discretion is used to reduce the negative effect of procedures on the process-related effectiveness of the job brokerage service, reducing the gap between employers' perception and actual service conditions. As stated in the quotation below, red tapes affect frontline workers' work condition generating stress situations. Frontline workers are caught between users' expectations and rules pressure. The ability to manage work-related stress is considered among the most important competencies for labour market intermediation.

*In my opinion, the most important [task-related] skill is stress tolerance. Stress comes both from programme management and factors that do not depend on you. When you're working in an organisation as a municipality with a lot of bureaucracy and paperwork, processes slow down, whilst out [from the public administration] things are lighter. This is stressful. So, you've to cope with this.*

[Job broker, SOM]

Data analysis shows that the professional identity of job brokers is highly heterogeneous irrespective of the governance context. The finding is consistent with the literature on PES frontline workers' activities. As stated by the literature, frontline workers working in public employment

---

<sup>(65)</sup> A. LÓPE, *Las políticas activas de empleo: el nuevo modelo de políticas activas*, in F. MIGUÉL (cura di), *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014*, UAB, 2015. OECD, *op. cit.*

services do not constitute a professional community in a strict sense <sup>(66)</sup>. Caseworkers come from a variety of educational backgrounds and work experiences, as social assistance, work psychology, economics, social sciences, and humanities. Job brokers in the selected cases are no exception. Even though the number of interviewees is insufficient to draw general conclusions, job brokers derive from three occupational backgrounds. Since job intermediation services emerged as tailored on employers' requirements relatively recently <sup>(67)</sup>, some job brokers were moved from other occupations (in the PES or from other administrations) to job intermediation. Firstly, those brokers who previously performed administrative tasks (e.g. unemployment benefits registration). Secondly, professionals with a background as social workers who previously dealt mainly with individual jobseekers, acting as receptionists, counsellors, coaches, or trainers in activation policy programmes. The third group is composed of job brokers trained as agency workers. These have a specific educational profile for job intermediation.

Each group is characterised by a peculiar ethos and specific vocational pressures. The next quotation taken from a group interview with a CPI's manager (*I*<sub>1</sub>) and a job broker (*I*<sub>2</sub>) shows how the professional background as social workers overcome both the actual job of the first interviewees as manager and the of the second.

*I*<sub>1</sub>: *We worked in social cooperatives before. Well, that's our background.*

*Question: So, how would you define yourself professionally, in the end?*

[Laughing]

*I*<sub>2</sub>: *That's the point! My contract says «Public employee», but when people ask me what I'm doing, I am a caseworker advisor of the jobcentre.*

*I*<sub>1</sub>: *I think of myself as a professional educator. In my identity card, it's written «Public employee» as well, yet if they ask me «Where do you work?», I answer «I work in the public employment service», but I am always and educator.*

[Manager and job broker, CPI]

<sup>(66)</sup> R. VAN BERKEL, *op. cit.*

<sup>(67)</sup> M. R. FREEDLAND, P. CRAIG, C. JACQUESON, N. KOUNTOURIS, *op. cit.*

The last service-related action prescription derives from participatory accountability. Expectations stem from service users. The ability of users' expectations to affect frontline workers' practices derive from the degree of users' involvement in outputs and outcomes production. Job intermediation imposes job brokers to obtain employers' willingness to collaborate in the production of service outputs. Collaboration is needed to detect the characteristics of the vacancy during the procedure of job offer registration and to screen candidates' curricula effectively after the expiration of application time. Suppose candidates do not entirely satisfy employers' requirements. In that case, the frontline worker advises the employer concerning who is the best second choice to fill the vacancy, even directly recommending those jobseekers who are known by the PES, e.g. registered unemployed or active labour market policy participants. Since employers are voluntary users<sup>(68)</sup>, frontline workers are held accountable for service responsiveness directly by them. Employers' pressure concern two main issues. Firstly, the request for receiving the CVs as rapidly as possible before the application time of the job offer expires. Secondly, employers may (implicitly or explicitly) indicate discriminatory criteria to reduce the length of the shortlist of candidates, influencing job brokers' screening process. In such cases, employers' needs collide with regulations and jobseekers' expectations in a fair selection. This drives frontline workers towards a service dilemma delimited by the conflicting expectations in service outcomes between jobseekers and employers<sup>(69)</sup>.

## 6.2 Governance-related action prescriptions

The governance system determines the presence and nature of performance management-related and market incentives pressure on street-level practices. Performance targets are absent in Tuscany, while the regional employment service of Catalonia annually defines targets concerning both supply-side and demand-side services. From the interviews emerge that OTGs managers play a crucial role in mediating the effects of the performance management system on job brokers activities. Indeed, the Soc assigns a primary role to supply-side services quality indicators (as the number of unemployment benefit recipients

---

<sup>(68)</sup> P. VAN DER AA, R. VAN BERKEL, *op. cit.* J. INGOLD, *op. cit.*

<sup>(69)</sup> D. RASPANTI, *op. cit.*

welcomed, and the average waiting time in the lobby), relegating employer-oriented services in the background. Managers hold the leeway to comply or not comply with the established hierarchy of targets, managing the daily distribution of tasks within the jobcentre staff according to their priorities. Thus, since no sanction or rewards are comminated to frontline workers who do not comply with targets, performance management affects job brokers indirectly, determining their work schedule. In very few cases, local managers in Tuscany developed a performance management system together with frontline workers on a voluntary basis to control service effectiveness. The shared nature of targets and measures seems to affect job brokers willingness to implement the service, increasing their commitment towards the agency culture, i.e. the institutionalised norms driving frontline workers coping strategies <sup>(70)</sup>.

Market incentive derives from the fact that job brokers work in a competitive environment, in which employers can rely on non-professional intermediaries and private providers. Due to their crucial role for the success of active labour market policy, employers' expectations in receiving a personalised service affect job brokers practices even when market-based incentives are formally absent, as in the case of CPIs and OTGs. Regional services' financial resources do not depend on their ability to generate profits because the service is offered for free. This is the reason why the literature on street-level bureaucracy assign a secondary role to users in affecting street-level decisions <sup>(71)</sup>. On the contrary, public administration tries to reduce their clientele. However, when job brokers are dependent on employers' willingness to collaborate in service delivery even in the long-term. Differently from the regional services, the Catalan municipalities' SOMs are obliged to follow the customer-oriented and cost-minimisation regime. They depend on the resources distributed by the Soc through competitive periodical calls to which apply the other municipal services and private providers. The following quotation shows the competitive pressure faced by the municipal services to acquire the regional resources, which

---

<sup>(70)</sup> K. JACOBSSON, Y. WALLINDER, Y. SEING, *Street-level bureaucrats under new managerialism: a comparative study of agency cultures and caseworker role identities in two welfare state bureaucracies*, in *Journal of Professions and Organization*, 2020, vol. 0, 1 ss.

<sup>(71)</sup> M. LIPSKY, *op. cit.*

generate a race to engage the best companies, i.e. those with a high demand of workers, and the most employable jobseekers, who increase the probability to reach policy targets and get the regional reward.

*With the rest of the comarca<sup>72</sup> we have difficulties, we're like competitors. In the end, we compete for the best citizens and [job] offers. After all, who comes first takes all [the reward]. We are living with this ambiguity. The ideal should be not to do so. It's just that we compete to develop employment policy. Above all, we fight to achieve good citizens and good companies.*

[Manager, SOM]

## 7. Discussion and conclusions

This paper contributes to the study of contextual factors affecting frontline workers practices through the lens of the multiple accountability regimes framework (<sup>73</sup>). The analysis has focused on frontline workers' action prescription, i.e. behavioural norms regarding frontline workers' daily work practices, which are embedded in the expectations stemming from rules, market logics, peers, and users.

The complex nature of job intermediation has made the study of the web of the expectations to which job brokers are daily exposed possible. Job brokers are subjected to service-related and governance-related accountability at the same time. They are expected to comply with anti-discrimination regulations and procedural guidelines regulating the usage of the online job board. Societal pressure determines a conflictual situation, in which job brokers are confronted with expectations coming from employers and jobseekers. Although on paper the parts share the same objective, i.e. the matching between vacancies and workers, employers may require a reduced number of candidates to choose from, while jobseekers want the recruitment process to be more inclusive as possible. Anti-discriminatory regulations and public service ethos reinforce jobseekers' expectations. As a result, job brokers face role conflicts regarding how to conduct candidates' selection process. The professional ethos appears to intervene in determining coping strategies

---

(<sup>72</sup>) *Comarca* is a Spanish local administrative unit between the province and the municipality. The Province of Barcelona is divided into 11 *comarcas*.

(<sup>73</sup>) P. HUPE, M. HILL. *op. cit.* E. THOMANN, P. HUPE, F. SAGER, *op. cit.*

to deal with such a dilemmatic situation <sup>(74)</sup>. Professional norms are another source of expectations, i.e. in values and behavioural guidelines stemming from educational and professional career. However, the study shows how job brokers are a still emerging profession. They constitute a heterogeneous community for which it is hardly possible to speak of a unique professional group, interviews demonstrate. Consistent with the literature on activation services frontline workers <sup>(75)</sup>, it is not possible to indicate univocal vocational pressure for job brokers.

Regarding the governance-related accountability relationships, performance management and market pressure influence frontline workers in Catalonia more than in Tuscany, due to the peculiar system of employment service delivery. Paragraph 4 have shown the commonalities and distinctiveness of Tuscan and Catalan PES. Firstly, market logic only affects the Catalan municipal employment services due to their dependence from external resources assigned with competitive procedures by the regional agency. The competition requires to increase service effectiveness to assure the economic survival of the agencies, even though – by definition – the municipal agencies are formally not-for-profit organisations, and profits generation does not derive from the market but from the regional agency. However, municipal services' job brokers are subjected to market-like mechanisms <sup>(76)</sup>. Differently from other kinds of frontline workers <sup>(77)</sup>, job brokers are dependent on employers' willingness to participate in outputs production and outcomes creation actively. Since companies rely on different channels of intermediation, interviewees reported employers' detachment from service procedures and result. Job brokers must present themselves as trustworthy intermediaries – able to understand employers' requirements and select suitable candidates – and satisfy employers' request to increase matching probability. Without market incentive pressure, customer accountability in public organisations occurs as societal pressure to comply with users' needs.

---

<sup>(74)</sup> D. RASPANTI, *op. cit.*

<sup>(75)</sup> R. VAN BERKEL, *op. cit.*

<sup>(76)</sup> It is worth noting that the market logic in Spain is far less developed than in the Anglo-Saxon and Dutch cases, which were cited as ideal typical examples of the neoliberal reorganisation of employment services. M. CONSIDINE, J. M. LEWIS, S. O'SULLIVAN, E. SOL, *op. cit.* I. GREER, L. SCHULTE, G. SYMON, *op. cit.*

<sup>(77)</sup> See Chapter 5 in M. LIPSKY, *op. cit.*

Secondly, the regional services of Tuscany and Catalonia differ regarding the penetration of performance management arrangements. Administrative accountability, i.e. the pressure exerted by organisational imperatives and targets is almost absent in the regional jobcentres of Tuscany, apart from those cases where the local manager has established a shared system of targets and measurements to control and guide service delivery. When jobcentres employees collaborate in determining the contents of the performance management system, the feeling of obligation towards organisational objectives increase, demonstrating that performance management affects frontline workers behaviour positively when targets are shared and sanctions absent.

The findings have both theoretical and empirical implications. Theoretically, the study represents an advancement in street-level bureaucracy theory. The analysis of accountability relationships constitutes a promising advancement in the study of street-level bureaucracies. Empirically, the paper contributed to accountability literature, since it uses the concept of the multiple accountability regimes to analyse a specific kind of frontline workers, i.e. job brokers. Moreover, comparing the same service in different governance contexts, the paper answers the call for more comparative studies in the field of street-level bureaucracy<sup>(78)</sup>.

However, the result may be affected by the research design. The fact that detachment between job brokers' and managers' attitudes towards performance management was not observed may be dependent on research methods. Snowball sampling may lead to a biased selection of the interviewees since the manager could prevent disappointed job brokers by being interviewed. An ethnographic research design should shed light on the implementation-related disagreement between frontline workers and managers to overcome the limitation resulting from open-ended interview questions.

Moreover, further analysis is needed to investigate the relationships between accountability regimes. The study has described how each accountability regime affects frontline practices independently from the other. However, one can expect interactions between action prescriptions. Further analysis should investigate how action prescriptions interact with each other in affecting frontline workers'

---

<sup>(78)</sup> M. HILL, P. HUPE, *op. cit.*

decision-making, to delineate if action prescriptions equally affect frontline workers decisions or some mediate the effects of the other.

## Abstract

### **Aspettative ed erogazione dei servizi: lo studio delle relazioni di accountability degli operatori**

**Obiettivi:** L'obiettivo è quello di indagare in che modo le relazioni di accountability influenzano le pratiche lavorative degli operatori. **Metodologia:** L'articolo adotta un approccio comparato. I risultati sono basati su dati qualitativi raccolti tramite interviste semi-strutturate. **Risultati:** Le aspettative incorporate nelle relazioni di accountability influenzano le pratiche lavorative quotidiane degli operatori in base a norme d'azione che riguardano tanto i contenuti quanto la governance del servizio. **Limiti e implicazioni:** L'articolo ha implicazioni teoriche ed empiriche per lo studio delle pratiche lavorative degli operatori. Sono due i limiti: il campionamento a palla di neve può aver influenzato i risultati. Ulteriori ricerche sono necessarie per indagare gli effetti combinati delle diverse relazioni di accountability sulle pratiche degli operatori. **Originalità:** La ricerca indaga le relazioni tra l'accountability e l'erogazione dei servizi pubblici, e rappresenta un test per i concetti dell'approccio dei regimi di accountability da una prospettiva bottom-up. Infine, l'intermediazione di lavoro rappresenta un tema poco investigato dalla letteratura sulle politiche del lavoro.

**Parole chiave:** Street-level bureaucracy, Accountability, Discrezionalità, Servizio pubblici per l'impiego.

### **Expectations and service delivery: Exploring accountability relationships at the street-level**

**Purpose:** The aim is to investigate how accountability relationships affect frontline workers' practices. **Methodology:** The paper adopts a comparative approach. The study relies on qualitative data collected with semi-structured interviews. **Findings:** Expectations embedded in accountability relationships affect frontline workers' daily work depending on service- and governance-related action prescriptions. **Research limitations/implications:** The paper has theoretical and empirical implication for the study of frontline workers' work practices. The snowball sampling may have influenced the results. Further analysis is needed to investigate the combined effect of accountability regimes on work practices. **Originality:** The research explores the relationships between accountability and street-level practices. It provides a test for the concepts of the multiple accountability regimes framework from a bottom-up

---

*perspective. Eventually, public labour intermediation is a neglected topic within the employment policy literature.*

**Keywords:** *Street-level bureaucracy, Accountability, Discretion, Public employment service.*

# **I dilemmi degli insegnanti nella scuola multiculturale. Un approfondimento teorico ed empirico in prospettiva *street-level***

*Rita Bertozzi\**, *Mariagrazia Santagati\*\**, *Tatiana Saruis\*\*\**

*Sommario:* Introduzione. – 1. Introduzione. – 2. *Street-level bureaucrats* e politiche pubbliche: elementi teorici di riferimento. – 3. Gli insegnanti in prospettiva *street-level*: tradizioni di ricerca e sviluppi recenti. – 3.1 La discrezionalità del corpo docente nelle classi multiculturali. – 4. Un'applicazione empirica: uno studio qualitativo sugli studenti di origine immigrata. – 5. Dilemmi degli insegnanti nel supporto all'integrazione secondo gli studenti di successo. – 6. Conclusioni.

## **1. Introduzione**

In Italia le politiche scolastiche per l'integrazione degli alunni immigrati si sono ispirate storicamente ad un modello inclusivo e interculturale, anche se l'efficacia delle strategie messe in campo è stata spesso influenzata dalla disponibilità di risorse e competenze locali. L'autonomia di cui godono le singole istituzioni scolastiche ha poi giocato un ruolo cruciale: la scarsità di risorse umane, professionali e finanziarie è stata spesso controbilanciata dalla professionalità o dalla buona volontà dei docenti nelle situazioni quotidiane, anche se le nuove emergenze hanno a volte comportato improvvisazione e approssimazione <sup>(1)</sup>.

---

\* *Ricercatrice, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.*

\*\* *Ricercatrice, Università Cattolica del Sacro Cuore.*

\*\*\* *Collaboratrice, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.*

<sup>(1)</sup> E. CANEVA, *Interculturalism in the classroom. The strengths and limitations of teachers in managing relations with children and parents of foreign origin*, in *Italian Journal of Sociology of Education*, 2012, 4(3), 34ss.; M. COLOMBO, *Working in mixed*

In questo scenario, gli insegnanti possono essere considerati come *street-level bureaucrats (SLB)* nell'implementazione delle politiche d'integrazione nel contesto scolastico italiano, che ormai da tempo e in modo crescente accoglie una popolazione studentesca multiculturale <sup>(2)</sup>. Gli insegnanti godono infatti di una certa discrezionalità nell'agire il proprio ruolo professionale: il loro intervento non può prescindere dalle condizioni specifiche in cui lavorano, dalle caratteristiche degli alunni e delle classi in cui insegnano, dal contesto organizzativo, dalle risorse disponibili, dalle proprie idee sull'istruzione, dalle problematiche da affrontare e dal ruolo che sono tenuti a svolgere.

Tuttavia, se da un lato sin dall'origine la prospettiva *street-level* di studio delle politiche pubbliche <sup>(3)</sup> ha considerato gli insegnanti tra gli attori chiave dei processi di implementazione, dall'altro pochi studi empirici l'hanno applicata alle politiche scolastiche in Italia.

Pertanto, l'articolo si propone di impiegare questo approccio nell'analisi di discrezionalità, spazi di libertà e *agency* dei docenti nell'accoglienza e integrazione degli alunni immigrati. A questo gruppo di allievi vulnerabili sono indirizzate numerose Linee guida nazionali e Circolari ministeriali non vincolanti, anche in virtù dell'autonomia scolastica e del docente, cui conseguono pratiche eterogenee. Per via di tale complessità, il focus sull'interazione tra SLB e questi alunni risulta di particolare interesse e molteplici sono gli interrogativi di ricerca che ne derivano.

Qual è il livello e la natura della discrezionalità degli insegnanti di fronte agli alunni stranieri? Quali dilemmi professionali si trovano ad affrontare e quali scelte operano? In che misura e come questa discrezionalità incide sull'integrazione scolastica di questi alunni e retroagisce sulla professionalità del docente stesso?

Per rispondere (almeno in parte) a tali quesiti, questo articolo propone una *review* ragionata del quadro teorico, nonché delle ricerche che hanno

---

*classrooms: teachers' reactions and new challenges for pluralism*, in *Italian Journal of Sociology of Education*, 2013, 5(2), 17ss.

<sup>(2)</sup> Secondo i dati del Ministero dell'Istruzione, nell'A.s. 2018/19 sono 860.000 gli alunni con background migratorio nel sistema scolastico italiano (dalle scuole dell'infanzia alle secondarie di secondo grado), pari al 10% del totale della popolazione scolastica. Cfr. Ministero dell'Istruzione, *Gli alunni con cittadinanza non italiana. A.s. 2018/19*, Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica, Roma, 2020.

<sup>(3)</sup> M. LIPSKY, *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage Foundation, 1980.

utilizzato questo approccio per studiare il ruolo degli insegnanti, anche in contesti multiculturali. A ciò si affianca la discussione degli esiti di un'indagine qualitativa basata sulle autobiografie di studenti con background migratorio frequentanti le scuole secondarie di secondo grado <sup>(4)</sup>. Tali narrazioni sono state utilizzate per illustrare l'influenza degli insegnanti sulle traiettorie orientate al successo di allievi immigrati e per ricostruire dilemmi professionali, opzioni e decisioni che compongono le strategie dei docenti e che influenzano gli esiti dell'integrazione scolastica dei loro alunni.

## **2. *Street-level bureaucrats* e politiche pubbliche: elementi teorici di riferimento**

La prospettiva inaugurata da Lipksy <sup>(5)</sup> si focalizza sull'interazione tra il cittadino e il referente pubblico, al fine di cogliere non solo i termini di questa micro-interazione, ma anche gli effetti intrecciati di decisioni ed eventi che si producono a diversi livelli macro e meso, territoriali e istituzionali <sup>(6)</sup>. Quattro decenni di ricerche sulla SLB svolte in svariati Paesi, settori di *policy* e contesti organizzativi, hanno rimarcato la rilevanza e l'impatto delle decisioni degli operatori che lavorano a contatto con i cittadini sulle condizioni, i processi e gli esiti dell'implementazione delle politiche e del più complessivo *policy making*.

Posti al centro di una convergenza di pressioni istituzionali multilivello ed effetti del mutamento sociale, gli SLB sono chiamati ad assumere decisioni sui casi e questioni che affrontano. A tal fine, dispongono di uno spazio di discrezionalità più o meno ampio, definito ed esplicito, che è modificabile, contenibile, ma di fatto ineliminabile, in quanto "strumento" di adattamento del mandato istituzionale rispetto alla variabilità e imprevedibilità delle situazioni e delle condizioni in cui viene realizzato.

---

<sup>(4)</sup> M. SANTAGATI, *Autobiografie di una generazione Su.Per. Il successo degli studenti di origine immigrata*, Vita e Pensiero, 2019.

<sup>(5)</sup> M. LIPSKY, *op.cit.*

<sup>(6)</sup> P. HUPE, M. HILL, *Street-level Bureaucracy and Public Accountability*, in *Public Administration*, 2007, 85(2), 279ss.

Della discrezionalità si identificano diverse declinazioni <sup>(7)</sup>, classificate in una tipologia quadripartita da Barberis e Buchowicz <sup>(8)</sup> in base a una legittimità decrescente del suo impiego rispetto alla legislazione di riferimento:

- 1) come responsabilità decisionale assegnata all'operatore dalla norma stessa («*discretion within the rule*») che implica una certa flessibilità per andare incontro alle variazioni delle casistiche da affrontare;
- 2) come selezione o definizione di priorità tra indicazioni normative diverse, che non sempre possono essere applicate contemporaneamente o risultano incoerenti tra loro («*discretion among the rule*»);
- 3) come costruzione e interpretazione della normativa per colmare vuoti o affrontare situazioni eccezionali, nuove o non previste («*discretion beyond the rule*»);
- 4) è infine possibile una discrezionalità come violazione della legge («*discretion against the rule*»), non legittimata dalla normativa ma con conseguenze concrete valutabili solo caso per caso <sup>(9)</sup>.

La gestione di questi “spazi” costituisce l'essenza stessa del compito degli SLB, che definiscono priorità, assegnano benefici o sanzioni, stabiliscono l'accesso o l'esclusione da servizi dei potenziali fruitori. Tali scelte implicano responsabilità non sempre e pienamente definite e tutelate dal quadro normativo e dal ruolo istituzionale che ricoprono. Sostengono dilemmi che sono al contempo personali e professionali, complessi da risolvere sia per le conseguenze che possono avere sui cittadini, sia perché implicano una scelta o un bilanciamento tra principi e valori confliggenti, con il carico morale o emotivo che consegue <sup>(10)</sup>. Ne deriva la tendenza a routinizzare i processi decisionali, categorizzando i richiedenti e i fruitori dei servizi, selezionando gli obiettivi realizzabili e abbandonando quelli ritenuti irrealizzabili o

---

<sup>(7)</sup> Y. KAZEPOV, E. BARBERISA, *Social assistance governance in Europe. Towards a multi-level perspective*, in I. MARX, e K. NELSON (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, 2012, 217ss.; C. HAM, M. HILL, *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, (1986), Il Mulino; R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*. Duckworth, 1978.

<sup>(8)</sup> E. BARBERIS, I. BUCHOWICZ, *Creating Accessibility to Education: The Role of School Staff's Discretionary Practices*, in *European Education*, 2015, 47(1), 61ss.

<sup>(9)</sup> T. EVANS, J. HARRIS, *Street-level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*, in *British Journal of Social Work*, 2004, 34(6), 871ss.

<sup>(10)</sup> B. ZACKA, *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency*, Belknap Press of Harvard University Press, 2017.

secondari, contenendo i tempi degli interventi, controllando i propri risultati rispetto ai meccanismi di supervisione e sistemi di controllo <sup>(11)</sup>. In questo modo, essi danno forma alle politiche pubbliche così come vengono effettivamente fruite dai beneficiari.

### 3. Gli insegnanti in prospettiva *street-level*: tradizioni di ricerca e sviluppi recenti

In campo scolastico esiste un'ampia tradizione di ricerca sul ruolo degli insegnanti in rapporto alle politiche educative <sup>(12)</sup>, sviluppata negli studi sociologici dagli anni '60 del secolo scorso, che ha evidenziato le tensioni etiche e professionali a cui questi sono esposti. Oscillando fra conservazione, riproduzione e mutamento del sistema sociale, la loro esperienza professionale si sviluppa grazie a spazi di autonomia delimitati da vincoli relazionali, burocratici e organizzativi <sup>(13)</sup>. Facendo esplicito riferimento alla prospettiva *street-level*, Croll *et al.* <sup>(14)</sup> individuano, fra i diversi ruoli che può assumere un insegnante, proprio quello di *policy maker* "in pratica" (oltre ai modelli che lo vedono partner, attuatore o oppositore delle politiche), sottolineando l'indeterminatezza e l'imprescindibilità delle politiche pubbliche dai tratti concreti che assumono <sup>(15)</sup>.

Questa prospettiva non assegna ai docenti la responsabilità dell'intero processo di implementazione delle politiche scolastiche, ma supera la visione esecutiva della loro funzione, provando a dar conto della complessità del ruolo.

Da un'analisi degli studi e ricerche sul tema emerge un primo filone che si concentra sulle conseguenze delle riforme politiche e organizzative e sugli effetti del mutamento sociale, politico e culturale del contesto e della popolazione scolastica. Negli ultimi venti anni, questo filone ha indagato, principalmente nei Paesi Anglosassoni e Nordeuropei, le

---

<sup>(11)</sup> L.G. TUMMERS, V.J.J.M. BEKKERS, E. VINK, M. MUSHENO, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2015, 25(4), 1005ss.

<sup>(12)</sup> E. BESOZZI, *Società, cultura, educazione*, Carocci, 2017.

<sup>(13)</sup> G. ARGENTIN, *Gli insegnanti nella scuola italiana*, il Mulino, 2018.

<sup>(14)</sup> P. CROLL, D. ABBOTT, P. BROADFOOT, M. OSBORN, A. POLLARD, *Teachers and education policy: Roles and models*, in *British Journal of Educational Studies*, 1994, 42(4) 333ss.

<sup>(15)</sup> B. ZACKA, *op. cit.*

riforme scolastiche, in particolare quelle ispirate al *New Public Management* e alla *New Public Governance*, e i loro effetti attesi e inattesi. Si evince che gli insegnanti si sono tendenzialmente adattati alle riforme, reinterprestando il mandato assegnato <sup>(16)</sup> e i loro contenuti in modo da renderle coerenti con la propria cultura professionale <sup>(17)</sup>. I tentativi di ridurre la discrezionalità dello SLB, non di rado accompagnati da contrazioni degli investimenti e aumento dei carichi di lavoro <sup>(18)</sup>, si scontrano non di rado con le crescenti esigenze di personalizzazione dell'intervento educativo, dando vita a nuovi dilemmi <sup>(19)</sup>. Un tema meno sviluppato riguarda gli effetti delle riforme sulla figura dell'insegnante e sul riplasmarsi del suo professionalismo <sup>(20)</sup>.

Un secondo filone di studi riguarda le routine scolastiche ed osserva come la scuola e gli insegnanti trattano l'ordinario e le situazioni impreviste. Tra le indagini più recenti, Baviskar <sup>(21)</sup> ha preso in esame le strategie di "scrematura" («*creaming*») degli insegnanti danesi, ovvero la maggiore attenzione dedicata agli studenti ritenuti più promettenti nei percorsi accademici. Queste risultano correlate all'inadeguatezza delle risorse disponibili (in termini di tempo, formazione degli insegnanti, dotazioni materiali), sono variamente influenzate dal grado di

---

<sup>(16)</sup> A. MOORE, G. EDWARDS, *Teaching school management and the ideology of pragmatism*, Paper presentato alla International Conference, Knowledge and Discourse: Speculating on Disciplinary Futures, Hong Kong, Giugno 2002; A. FREDIKSSON, *On the Consequences of the Marketisation of Public Education in Sweden: for-profit charter schools and the emergence of the 'market-oriented teacher'*, in *European Educational Research Journal*, 2009, 8(2), 299ss.

<sup>(17)</sup> A. DATNOW, L. HUBBARD, H. MEHAN, *Extending Educational Reform: From One School to Many*, Routledge/Falmer, 2002.

<sup>(18)</sup> I. TAYLOR, *Discretion and control in education: The teacher as street-level bureaucrat*, in *Educational Management Administration & Leadership*, 2007, 35(4), 555ss.

<sup>(19)</sup> E. LAVEE, *Who Is in Charge? The Provision of Informal Personal Resources at the Street Level*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, on-line: (07 Giugno 2020); M. SVENSSON, *Compensating for Conflicting Policy Goals: Dilemmas of Teachers' Work With Asylum-Seeking Pupils in Sweden*, in *Scandinavian Journal of Educational Research*, 2017, 1470ss.

<sup>(20)</sup> C. DAY, A. FERNANDEZ, T.E. HAUGE, J. MOELLER (a cura di), *The life and work of teachers*, The Falmer Press, 2000; M. BRONZINI, E. SPINA, *Italian Teachers: A Profession in Transition?*, in *Cambio*, 2018, 8(16), 83-98.

<sup>(21)</sup> S. BAVISKAR, *Who Creams? Explaining the Classroom Cream-Skimming Behavior of School Teachers from a Street-Level Bureaucracy Perspective*, in *International Public Management Journal*, 2015, 22(3), 524ss.

coinvolgimento dei genitori (con differenze tra scuole pubbliche e private), mentre non risultano modificate dai criteri burocratico-istituzionali di innalzamento degli standard accademici. Anagnostopoulos<sup>(22)</sup> ha mostrato che nelle scuole dei quartieri più disagiati di Chicago, gli insegnanti, non considerando realizzabile l'obiettivo di ridurre le bocciature, assumevano vere e proprie strategie di *teaching to the test*, lasciando invariata per il resto la propria didattica. Anche Barberis e Buchowicz<sup>(23)</sup>, attraverso studi di caso in diversi Paesi Europei, hanno ricostruito i processi di orientamento degli alunni alle scuole secondarie, mostrando il ruolo dello staff scolastico e l'influenza delle pratiche, degli strumenti e delle risorse a loro disposizione nell'incoraggiare o meno determinati percorsi.

### 3.1. La discrezionalità del corpo docente nelle classi multiculturali

L'applicazione della prospettiva *street-level* agli insegnanti è particolarmente interessante se si guarda all'interazione con alunni di origine immigrata, richiedenti asilo o rifugiati, rispetto ai quali si intrecciano politiche di istruzione, formazione, migrazione.

Hagelund<sup>(24)</sup> indaga, ad esempio, i dilemmi dell'integrazione nel caso norvegese, individuando strategie diversificate per gestire la non facile mediazione tra le realtà della società di accoglienza e i migranti frequentanti scuole e corsi di lingue (attraverso soluzioni pratiche, scelte pedagogiche, identificazione di priorità, delega oppure non intervento). Ancora nei Paesi scandinavi, lo studio di Svensson<sup>(25)</sup> descrive le sfide e le strategie degli insegnanti svedesi che lavorano con alunni richiedenti asilo, mostrando come faticosamente essi affrontino gli aspetti emotivi del loro lavoro e si concentrino sul presente, per evitare di richiamare potenziali sofferenze passate o future legate all'incertezza dello status legale dei discenti. I docenti si concentrano sull'obiettivo di compensare gli svantaggi e garantire equità di trattamento ai propri alunni, provando

<sup>(22)</sup> D. ANAGNOSTOPOULOS, *The New Accountability, Student Failure, and Teachers' Work in Urban High Schools*, in *Educational Policy*, 2016, 17(3), 291ss.

<sup>(23)</sup> E. BARBERIS, I. BUCHOWICZ, *op.cit.*

<sup>(24)</sup> A. HAGELUND, *Dealing with the Dilemmas: Integration at the Street-level in Norway*, *International Migration*, 2010, 48(2), 79-102.

<sup>(25)</sup> M. SVENSSON, *op.cit.*

anche a influenzare il comportamento dei colleghi. Escono dal loro ruolo per acquisire informazioni e supportare le procedure relative alla richiesta di asilo, talvolta trovando soluzioni creative per superare gli ostacoli, altre volte rassegnandosi a contraddizioni e problemi insuperabili derivanti dall'incoerenza tra politiche migratorie di controllo e obiettivi educativi inclusivi delle politiche scolastiche. Uno studio in diverse città dei Paesi Bassi<sup>26</sup> mostra invece come la discrezionalità degli insegnanti aumenta se vi sono, in maniera combinata, un estremo disagio o un'alta motivazione del migrante o una valutazione negativa delle politiche da parte dei docenti.

La prospettiva appare molto significativa anche nello studio dei minori stranieri non accompagnati, che sia al confine tra Messico e Stati Uniti (<sup>27</sup>) sia nella frontiera del Mediterraneo (<sup>28</sup>), si giocano la possibilità di accesso al sistema di istruzione e formazione nell'incontro con operatori pubblici (fra cui gli insegnanti) che si trovano a prendere decisioni ed assumersi responsabilità da cui conseguono esiti di integrazione differenziati. Al di là del diritto all'istruzione nel contesto italiano, ciò che fa la differenza nei percorsi positivi è l'accompagnamento di adulti significativi del Paese di accoglienza, educatori capaci di negoziare con le istituzioni formative l'inserimento e le chance dei minori, insegnanti in grado di proteggere le vulnerabilità e valorizzare l'intraprendenza dei soggetti. L'integrazione scolastica risulta così essere frutto di un processo di negoziazione continua della rete di operatori derivante dall'assenza di risposte sistemiche e standard per l'accesso e la fruizione dei diritti.

Da queste e altre analisi emerge che l'approccio qui adottato può essere particolarmente fecondo per lo studio dell'integrazione scolastica, poiché permette di approfondire la complessità dell'incontro tra insegnante e allievo immigrato come luogo potenziale di riproduzione o di limitazione delle disuguaglianze sociali, tenendo conto, al contempo, delle condizioni, pressioni e contraddizioni del contesto in cui questo si svolge. Si tratta di utilizzare un modo alternativo per guardare al noto e

---

<sup>(26)</sup> W. BELABAS, L. GERRITS, *Going the Extra Mile? How Street-level Bureaucrats Deal with the Integration of Immigrants*, in *Social Policy & Administration*, 2017, 51(1), 133ss.

<sup>(27)</sup> M. EDLINS, J. LARRISON, *Street-level bureaucrats and the governance of unaccompanied migrant children*, in *Public Policy and Administration*, 2018, 0(0), 1ss.

<sup>(28)</sup> M. SANTAGATI, E. COLUSSI (a cura di), *Alunni con background migratorio. Le opportunità oltre gli ostacoli*, Fondazione ISMU, 2020.

studiato «effetto insegnante»<sup>(29)</sup>: attraverso questa lente analitica si possono osservare le (dis)eguali opportunità per gli alunni, nel loro “concreto farsi” del processo di attuazione di pratiche e politiche.

#### **4. Un'applicazione empirica: uno studio qualitativo sugli studenti di origine immigrata**

La prospettiva *street-level* si è poco diffusa in Italia e nel Sud Europa<sup>(30)</sup>, specie per le politiche scolastiche. Eppure, per le sue caratteristiche istituzionali, culturali e territoriali, il contesto italiano costituisce un caso potenzialmente di grande interesse per l'applicazione empirica dell'approccio.

Innanzitutto, la prospettiva *street-level* offre un supporto utile nel dipanare complessità, frammentazione e difficoltà di coordinamento della *governance* multilivello<sup>(31)</sup>, a fronte di una scuola pubblica basata principalmente sull'allocazione centralizzata delle risorse, cui si affianca un intervento regionale e locale con spazi di autonomia e incongruenza nell'organizzazione del sistema.

Può anche contribuire ad approfondire le ragioni del ben noto divario territoriale nell'accesso e nella fruizione del diritto allo studio, che raggiunge livelli problematici, in particolare al Sud e nelle periferie del Paese<sup>(32)</sup>. Consente infatti di osservare “dal basso” i meccanismi attraverso cui questo si produce, mettendo in luce il ruolo dei diversi attori nel dipanarsi dei processi in cui sono coinvolti.

Considerando il perenne stato di riforma della scuola italiana, accompagnato da un decremento di risorse materiali e investimento politico, la prospettiva *street-level* è in grado di supportare l'analisi delle ricadute sulle pratiche di implementazione e sull'intera popolazione scolastica, incluso il corpo insegnante. In questo scenario, la

---

<sup>(29)</sup> G. ARGENTIN, *op.cit.*, 57.

<sup>(30)</sup> E. BARBERIS, R. PARACIANI, T. SARUIS, *Tra il dire e il fare: la prospettiva street-level e l'implementazione delle politiche di welfare. Nota introduttiva al focus*, in *Politiche Sociali*, 2019, 3, 389ss.

<sup>(31)</sup> Y. KAZEPOV (a cura di), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, 2010.

<sup>(32)</sup> P.F. ASSO, L. AZZOLINA, E. PAVOLINI, *L'istruzione difficile. I divari nelle competenze fra Nord e Sud*, Donzelli, 2015.

trasformazione multiculturale delle scuole è cruciale<sup>(33)</sup>, anche rispetto agli atteggiamenti ambivalenti degli insegnanti<sup>(34)</sup>. Pertanto un approfondimento specifico degli insegnanti come SLB nell'interazione con gli alunni immigrati appare interessante.

Il riadattamento della scuola alla popolazione non italiana è stato graduale e solo in parte supportato da riforme nazionali e risorse formalmente dedicate. Si è trattato di un cambiamento “dal basso”, dove singole scuole e insegnanti hanno saputo attivare progettazioni ed esperienze che sono entrate successivamente in linee guida e indirizzi generali del Ministero. I documenti ministeriali infatti si inseriscono nel solco di una normativa “partecipata” che, lungi dal dettare regole di comportamento fisse e assolute, offre alle scuole una sintesi ragionata di quello che le scuole stesse hanno costruito in una logica di condivisione e di sperimentazione continua. Si tratta di strumenti di lavoro per dirigenti e insegnanti a cui spetta il compito di individuare le modalità con le quali affrontare ciascuna situazione. Un processo non senza contraddizioni, in cui la scuola, legata alla propria vocazione universalistica, si è a volte scontrata con misure di accoglienza discontinue e non sempre coerenti. In questo processo, il ruolo dei docenti è stato ed è di primaria importanza<sup>(35)</sup>.

La natura dilemmatica del lavoro degli insegnanti nella scuola multiculturale costituisce il focus dell'approfondimento empirico che segue: l'analisi verte sul docente come principale “regista” delle dinamiche scolastiche, sui processi di integrazione e di successo scolastico degli studenti di origine immigrata, seppure in presenza di vincoli e condizioni non sempre modificabili.

Lo studio si basa sull'analisi secondaria della documentazione empirica prodotta nell'ambito del progetto Su.Per. *SUCCESSO NEI PERCORSI*

---

<sup>(33)</sup> D. AZZOLINI, D. MANTOVANI, M. SANTAGATI, *Italy. Four Emerging Traditions in Immigrant Education Studies*, in P.A. STEVENS, G.A. DWORKIN (a cura di), *The Palgrave handbook of Race and Ethnic Inequalities in Education*, Palgrave MacMillan (2° edizione) 2019, 697ss.

<sup>(34)</sup> G. GIOVANNINI (a cura di), *Allievi in classe, stranieri in città. una ricerca sugli insegnanti di scuola elementare di fronte all'immigrazione*, FrancoAngeli, 1996.

<sup>(35)</sup> E. BARBERIS, *Figli dell'immigrazione a scuola. Forme della discriminazione*, in *la Rivista delle Politiche Sociali*, 2016(2), 81ss.; M. COLOMBO, M. SANTAGATI, *Nelle scuole plurali. Misure di integrazione degli alunni stranieri*, FrancoAngeli, 2014.

*formativi degli studenti di seconda generazione* <sup>(36)</sup> costituito da autobiografie scolastiche di studenti di origine immigrata frequentanti la scuola secondaria di secondo grado in provincia di Brescia. Il progetto ha permesso di raccogliere 65 autobiografie di studenti eccellenti, selezionati attraverso specifici criteri <sup>(37)</sup>, di età fra 14-19 anni, nati all'estero e in Italia, di diverse cittadinanze e frequentanti diversi indirizzi di scuola secondaria (licei, tecnici, professionali, IeFP). Questi studenti hanno scritto autonomamente le proprie autobiografie, raccontando le esperienze scolastiche più significative, gli incontri con maestri e insegnanti, le scelte che hanno segnato la loro carriera formativa sulla base di una traccia di auto-intervista. L'analisi secondaria di tali autobiografie <sup>(38)</sup> è stata guidata da una nuova domanda di ricerca, cioè quella di cogliere i dilemmi professionali degli insegnanti e la loro gestione, secondo quanto emerge dai vissuti e dai racconti degli studenti stranieri coinvolti, evidenziando il ruolo non neutrale dell'insegnante e i micro-meccanismi (scelte, valutazioni, atteggiamenti, comportamenti) attraverso cui l'insegnante influisce nella produzione di chance di successo.

## **5. Dilemmi degli insegnanti nel supporto all'integrazione secondo gli studenti di successo**

Le autobiografie analizzate consentono di evidenziare alcuni fra i dilemmi che gli insegnanti si trovano a dover affrontare in scuole multiculturali. Sebbene quelli individuati non esauriscano certamente i dilemmi possibili, dalla narrazione delle micro-interazioni in classe e a

---

<sup>(36)</sup> M. SANTAGATI, *Autobiografie di una generazione Su.Per. Il successo degli studenti di origine immigrata*, Vita e Pensiero, 2019.

<sup>(37)</sup> Gli studenti sono stati identificati dai ricercatori e dai loro insegnanti in un percorso partecipato, per il loro buon livello di integrazione scolastica, considerando 4 dimensioni principali: 1) ottimi risultati e voti; 2) buone relazioni con compagni e docenti; 3) qualità del carattere (tenacia, motivazione, ambizione, intraprendenza, ecc.); 4) adesione a valori tipici della "scuola democratica" (libertà di opinione, rispetto, tolleranza, ecc.). SANTAGATI, *op. cit.*, 71-77.

<sup>(38)</sup> Per le implicazioni del riutilizzo di dati per finalità di ricerca diverse rispetto a quelle per cui sono stati raccolti si veda: C. SEALE, *Secondary analysis of qualitative data* in D. SILVERMAN (eds), *Qualitative research: Issues of theory, method and practice* (3<sup>o</sup> ed.): 347-364), Sage, 2004. J. HEATON (2008). *Secondary analysis of qualitative data: an overview*, in *Historical Social Research*, 33(3), 33-45.

scuola è possibile approfondire le strategie dei docenti, il modo in cui questi possono incidere su obiettivi e passaggi che influenzano i percorsi di successo di questi allievi.

### *1) I molteplici dilemmi della prima accoglienza*

Il momento dell'accesso al sistema scolastico è di fondamentale importanza per i bambini e ragazzi che provengono dall'estero. Le indicazioni legislative nazionali richiamano l'opportunità di collocare i neoarrivati nella classe corrispondente all'età anagrafica (d.P.R. n. 394/1999, art. 45), salvo che il collegio docenti deliberi l'iscrizione ad una classe diversa, *immediatamente inferiore o superiore* per comprovati motivi. La normativa riconosce un margine di discrezionalità al collegio docenti, volto a permettere di valutare quando i neoarrivati richiedano un tempo maggiore per colmare il gap linguistico, così come strategie didattiche specifiche che favoriscano un processo di apprendimento e socializzazione efficace.

Questo rappresenta dunque il primo dilemma a cui far fronte: se privilegiare l'inserimento in classe con i coetanei per favorire la socializzazione e non minare la motivazione dello studente con una retrocessione, oppure inserirlo in classi d'età inferiore per recuperare il gap linguistico, allungare la permanenza nel ciclo di studi e aumentare le occasioni formative, partendo da obiettivi di apprendimento inferiori.

Il dilemma della collocazione in classe è associato ad un altro: se inserire lo studente in classe per tutto il tempo per favorire la socializzazione e l'apprendimento spontaneo della lingua oppure privilegiare il potenziamento dell'area linguistica in contesti approntati ad hoc realizzati fuori dalla classe ordinaria, quali ore di potenziamento linguistico in orario scolastico o classi ponte temporanee.

L'accoglienza comporta dunque dilemmi complessi, a più opzioni - scelta della classe, ore sull'apprendimento dell'italiano, ore da trascorrere in classe - che coinvolgono non solo il singolo docente, ma un organo collegiale che condivide la responsabilità di una scelta.

Nelle autobiografie degli studenti nati all'estero vengono raccontati 21 casi in cui si verifica un inserimento in una classe inferiore e 18 di accoglienza in classi con coetanei ed emerge la discrezionalità del dirigente e dell'insegnante referente per gli stranieri nella scelta di diversi tipi di soluzioni.

Un'alunna di origine indiana, inserita in ritardo nella primaria, ricostruisce le argomentazioni degli insegnanti rispetto a questa scelta, basate sulla priorità dell'apprendimento dell'italiano, con un insegnamento intensivo dentro e fuori la scuola, sospendendo la frequenza di altre discipline.

*Sono arrivata in Italia quando avevo 9 anni e, quindi, ho iniziato direttamente con la terza elementare anche se in realtà avrei dovuto iniziare dalla quarta, ma non sapendo nemmeno una parola in italiano il preside e i docenti hanno ritenuto opportuno farmi iniziare dalla terza. Io ho impiegato molto tempo per imparare bene l'italiano (credo più di un anno) perché ero molto timida e asociale, forse perché non capivo niente e perciò preferivo starmene da parte e non parlare con gli altri. Mi ricordo che alle elementari non prendevo buoni voti, tranne in matematica e inglese, perché avendole già fatte anche in India le capivo molto facilmente rispetto alle altre materie. In alcune materie ero, invece, esonerata: ad esempio non facevo musica, storia, scienze, perché al posto di fare queste materie uscivo con la mia maestra per imparare la lingua italiana (Anita, origine India).*

Più problematico, il caso di un'alunna che, invece di cominciare le scuole superiori, si trova a ripartire dalla prima media, vivendo con dolore e insoddisfazione questa situazione inconsueta. Gli insegnanti scelgono, in questo caso, di allungare notevolmente i tempi dell'apprendimento dell'italiano con una modalità non certo conforme alla normativa italiana, con conseguenze gravi sulla quotidianità scolastica della studentessa.

*Dopo l'esame di terza media mi sono trasferita in Italia ... Sono stata a casa 14 giorni e poi ho iniziato ad andare a scuola. Mi avevano messo in prima media, mancava solo un mese alla fine dell'anno scolastico. Sono rimasta molto male, già quando ho saputo che dovevo finire la prima media e rifare la seconda e la terza. Volevo tornare nel mio Paese. Il primo mese che frequentavo la scuola, una professoressa mi portava fuori dalla classe e mi insegnava italiano, ma nelle ore in cui dovevo stare in classe piangevo perché ero una che parlava sempre e qua dovevo stare zitta perché non ero capace a parlare l'italiano (Preeti, India).*

Anastasia, inserita regolarmente in prima elementare, racconta invece di docenti che le hanno consentito di frequentare materie spesso considerate secondarie e sacrificabili, come la musica, proprio perché non richiedevano la conoscenza dell'italiano. Questa scelta le ha permesso di fare progressi significativi, anche dal punto di vista dell'autostima.

*Riserbo ricordi magnifici verso le elementari: l'apprezzamento delle maestre verso i miei disegni, l'aver appreso velocemente la nuova lingua; le attività svolte, quali uscite didattiche in musei dedicati alla preistoria o la visione di uno spettacolo teatrale, sono frammenti malinconici ma piacevoli nelle rimembranze di oggi. Perfino ricordare l'imbarazzo della prima lezione, durante la quale non sapevo leggere una sola parola, oggi è lusinghiero. Non ebbi però alcun problema nell'integrazione con gli altri bambini per quanto riguarda la lingua, dopotutto utilizzandola quotidianamente la sua comprensione fu un problema passeggero. Conclusi le elementari avendo imparato a suonare il flauto e la pianola, conoscendo sempre meglio la lingua e la storia italiana ed europea ed appassionandomi sempre più alla lettura e ai videogiochi. (Anastasia, Polonia).*

La complessità della prima accoglienza non riguarda solo decisioni organizzative e logistiche, ma ha a che fare con l'approccio alla multiculturalità, le competenze messe in gioco e l'atteggiamento dell'insegnante verso la diversità e il clima in classe. Rimane impresso nei bambini il ricordo di maestre e maestri capaci di incoraggiare e valorizzare la loro presenza in classe.

*Mi ricordo bene il primo giorno delle elementari in Italia (V elementare), nel quale la maestra cercava in tutti i modi di farsi capire con me e per certi versi era anche comica (Sulejman, Albania).*

*Sono arrivata in Italia nel corso dell'anno della terza media. Ho imparato la lingua in tre mesi, frequentando corsi di alfabetizzazione e guardando cartoni animati. Non dimenticherò la mia insegnante di italiano e storia che mi ha aiutato e ha creduto in me (Essmeue, Costa d'Avorio).*

*Le scuole medie le ho frequentate in Italia ... la mia prima professoressa di italiano mi ha aiutato molto ad imparare l'italiano (Paki, Pakistan).*

Alcuni insegnanti utilizzano anche lingue ponte, come l'inglese, per facilitare gli studenti neoarrivati, con ricadute positive su tutta la classe. Tuttavia, è un'opportunità limitata dalla scarsa diffusione di questa lingua fra il corpo docente.

*Durante la terza media, mi sono trasferita in Italia. Il primo giorno di scuola in Italia sapevo dire solo una frase: "Mi chiamo Tiana". I primi 4/5 mesi sono stati molto difficili ... Volevo parlare, ma non sapevo i termini; parlavo solo in inglese e, tranne il prof di inglese, gli altri e i miei compagni non mi capivano ... Dopo 6 mesi, avevo imparato la lingua abbastanza da potermi esprimere. ...Da questa esperienza ho anche imparato che è molto importante imparare le lingue straniere, in particolare l'inglese, perché questa lingua è conosciuta in tutto il mondo, quindi, se in futuro mi trasferirò all'estero, mi servirà molto (Tiana, Pakistan).*

*Venire in Italia e ricongiungermi ai miei genitori non era nei miei piani, ma lo dovevo fare. Dovevo iniziare un nuovo capitolo della mia vita. Nuova casa, nuova lingua, nuova scuola, nuove persone: nessuno mi conosceva, tranne la mia famiglia. Basandosi sull'età, a quel tempo avrei già potuto frequentare una scuola superiore; ma mi hanno suggerito di iscrivermi in una scuola media, passare il terzo anno per avere il diploma e nel frattempo imparare la lingua italiana con tranquillità. Beh, non è stata una passeggiata. Immaginate cosa vuol dire andare a scuola in un paese straniero e non sapere neanche una parola di quella lingua, non capire ciò che dicono le persone intorno e l'unico strumento per comunicare è la lingua inglese, ma purtroppo non la sanno bene le persone che ti circondano! (Quiantrelle, Filippine).*

Nella prima accoglienza sembra prevalere una discrezionalità gestita in modo collegiale, anche se vi sono spazi di decisione individuale. L'uso della discrezionalità avviene in modo variegato, spaziando da casi di discrezionalità *within the rule* a discrezionalità *among* o *against the rule*.

*2) Il dilemma della valutazione: valorizzazione della performance o del processo d'apprendimento*

Un altro dilemma cruciale riguarda uno dei compiti principali della professionalità docente, cioè la valutazione degli apprendimenti. Questa diventa più complicata per gli alunni immigrati che presentano percorsi scolastici non standard, a causa del passaggio dalla scuola del Paese di origine al Paese di accoglienza. Secondo quanto sintetizzato dalle Linee Guida del 2014, grazie al principio di autonomia, il collegio docenti valuta in relazione al livello di competenza dei singoli alunni il riadattamento dei programmi di insegnamento, da cui consegue anche la rimodulazione delle modalità e dei criteri di valutazione. Per gli stranieri viene privilegiata la valutazione formativa, finalizzata alla verifica dell'alunno nell'interesse della sua storia, delle conoscenze pregresse (ad es. in L1) e del suo progetto di vita, considerando i progressi formativi. Nel passaggio da una classe o da un grado scolastico all'altro, è necessario tener conto di obiettivi possibili, potenzialità di apprendimento dimostrate e previsione di sviluppo dell'alunno.

Le autobiografie raccolte fanno emergere, in modo induttivo, diversi tipi di valutazione connessi a diversi significati di successo scolastico. In primo luogo, il successo è narrato nelle autobiografie come obiettivo e traguardo, facendo riferimento alla riuscita scolastica e alla dimensione cognitiva, che si traduce in risultati scolastici eccellenti, voti elevati, promozioni a fine anno, attestati di merito, borse di studio. I voti alti sono attribuiti da insegnanti severi ed esigenti, capaci di "vedere" i talenti insiti nella diversità, anche se non mancano docenti che penalizzano proprio attraverso i voti.

*Un successo che ho ottenuto in questa scuola è il mio primo 10 in italiano. Di 10 ne ho presi abbastanza, ma mai in italiano e, sinceramente, non avrei mai pensato di poter prendere un tale voto. In quell'occasione, ricordo che tutta la mia classe aveva applaudito, anche perché è molto difficile prendere un ottimo voto con il professore di italiano (Anita, India).*

*I primi successi arrivarono a partire dalla terza superiore, quando iniziai a studiare sul serio e a prendere bei voti, voti che mi fecero ottenere la borsa di studio e che realizzazione! La paura di deludere i professori, quei professori che nella mia diversità avevano visto tanto altro, mi ha fatto sempre dare il meglio di me stessa (Sole, Marocco).*

*Ricordo che, alle medie, la mia prof di tecnica mi faceva stare con la mano alzata per mezz'ora e, anche se in tecnica (teoria) prendevo tutti 8/9, in pagella mi ha messo 7. Invece a un mio amico, che prendeva voti molto più bassi dei miei, gli metteva 7 comunque. Però, sinceramente, non mi ha dato fastidio perché tanto ero stato promosso e sapevo di non vederla più (Matt, origine Senegal).*

Altri descrivono invece il successo scolastico come un *processo* di continuo miglioramento e apprendimento, legato al sostegno paziente degli insegnanti. Soprattutto in situazioni di difficoltà, emerge la capacità di questi ultimi di cogliere le potenzialità degli studenti, che non sottovalutano ma premiano l'impegno, anche quando i buoni risultati tardano ad arrivare, incoraggiando così a perseverare. Si tratta di docenti capaci di valutare capacità e impegno tenendo in considerazione bisogni educativi specifici e senza negare pari opportunità <sup>(39)</sup>.

*Molte assenze da scuola non mi permisero di frequentare con continuità le lezioni, avevo conseguentemente carenze in materie che mi affascinavano, quali chimica, matematica e la stessa informatica, anche se i professori sottolineavano le mie potenziali capacità di studio... sopravvissi a quei mesi e superai con una buona media anche quell'anno, nonostante le assenze fatte e le lezioni perse... In questo istituto i professori mi sembrano porsi in modo consono e opportuno nelle varie situazioni che si vanno a creare in classe, dove l'impegno viene premiato e mai sottovalutato (Anastasia, Polonia).*

*Ringrazio molto la mia professoressa di filosofia che mi ha ritenuta uno studente eccellente. La cosa bella è che lei ci ha insegnato che noi non siamo i voti che ci vengono assegnati. Per me, questa insegnante e quella di matematica, sono uno dei motivi che mi consentono di avere ancora fiducia nella scuola (Amna, Marocco).*

Questi studenti hanno appreso da alcuni insegnanti che il valore di una persona non corrisponde meramente ad un voto, ad un italiano perfetto o a un ottimo tema, obiettivi talvolta eccessivamente impegnativi per

---

<sup>(39)</sup> P. BARBARANTI, M. SANTAGATI, *Studenti eccellenti con background migratorio: il contesto scolastico come fattore di successo*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, in corso di pubblicazione.

studenti nati all'estero. Piuttosto una valutazione formativa può accompagnare verso la maturità personale.

*Tutto ciò diventa più pesante quando si aggiungono gesti o parole discriminatorie da parte dei coetanei e ancor di più quando provengono da professori, come nel caso in cui ti negano il voto buono tutte le volte in cui devi sviluppare un tema. Il motivo? Sei straniero e non puoi formulare delle frasi perfette ... È difficile saper reagire in questi casi, ma l'unico modo che ho scelto è questo ... continuare a scrivere temi, continuare a studiare e pormi sempre nuovi obiettivi. Prima o poi capiranno che non sono le frasi perfette a renderci persone migliori ma l'appoggiarci, l'incentivarci e l'accompagnarci verso la maturità da parte dei professori (Salvador, origine Albania).*

Nella valutazione dunque, la discrezionalità dei docenti è evidente nella definizione dei criteri ma soprattutto nell'assegnazione di voti e giudizi. Esistono diverse prove empiriche dell'esistenza di distorsioni a sfavore degli studenti con background migratorio <sup>(40)</sup>, quando ad esempio i docenti sotto-stimano gli studenti svantaggiati e incorporano nella valutazione non solo la conoscenza di una disciplina, ma anche il capitale culturale familiare o il comportamento e/o un potenziale conflitto con i genitori <sup>(41)</sup>.

In questo caso dunque, il dilemma valutativo assume anche una dimensione etica: una scelta di principio o la ricerca di equilibrio tra un trattamento equo o egualitario degli studenti e delle loro diversità. Una questione che si ripropone nel dilemma seguente.

### *3) I dilemmi nella gestione della diversità culturale in classe*

---

<sup>(40)</sup> G. ARGENTIN, M. TRIVENTI, *Come mi giudichi? Analisi delle pratiche e degli standard di attribuzione dei voti agli studenti nelle scuole italiane*, in P. Falzetti (a cura di), *Concorso di idee per la ricerca*, CLEUP, 2016; M. TRIVENTI, *Are Children of Immigrants Graded Less Generously by their Teachers than Natives, and Why? Evidence from student Population Data in Italy*, *International migration Review*, 2019, first online.

<sup>(41)</sup> G. ARGENTIN, E. PAVOLINI, *How Schools Directly Contribute to the Reproduction of Social Inequalities. Evidence of Tertiary Effects, Taken from Italian Research*, in *Politiche Sociali*, 2020, 1, 149ss.

La relazione con gli insegnanti è un elemento importante per il benessere complessivo dello studente, oltre che uno dei fattori che maggiormente incide sulla riuscita scolastica e protettivo dallo svantaggio sociale e culturale <sup>(42)</sup>. La cura della relazione è pienamente inclusa nel mandato pedagogico dei docenti e, anche per questo motivo, viene richiamata in modo generale nelle politiche, lasciando ai docenti un elevato livello di discrezionalità nel declinarla in funzione delle specificità degli alunni e delle condizioni contestuali. Gli orientamenti normativi nel corso degli anni hanno ripetutamente fatto riferimento al principio pedagogico dell'interculturalità, inteso come riconoscimento dei diversi apporti nella cultura comune e come attenzione alle relazioni tra pari e alla prevenzione di ogni forma di discriminazione, così come al principio della centralità della persona in relazione con l'altro, per riconoscere l'unicità biografica e il contesto di vita dello studente, la biografia familiare, sociale e le diversità <sup>(43)</sup>. La normativa scolastica si è poi più volte soffermata, dal 1990 ad oggi, sull'azione del docente quale agente di prevenzione dell'intolleranza, della xenofobia e della discriminazione razziale. La traduzione di questi orientamenti in pratiche interculturali è però parte dell'agire professionale degli insegnanti e avviene su due piani: quello più prossimo delle relazioni interetniche in classe e nell'istituto, che ne fanno un mediatore interculturale *de facto* più o meno motivato a svolgere tale compito, e quello più astratto della selezione dei contenuti di insegnamento-apprendimento e delle strategie didattico-organizzative. I livelli di consapevolezza e di preparazione, i valori di riferimento, le modalità pratiche sono però assai diversificati.

Il modo di relazionarsi con gli alunni e di gestire le diversità configurano la base di un terzo dilemma dato dalla tensione tra trattamenti uguali o equi. Le narrazioni raccolte in alcuni casi ricordano docenti con grande apertura interculturale, attenti alle diversità ma capaci di un trattamento equo di tutti gli allievi; in altri casi, fanno intravedere trattamenti discriminanti che valutano positivamente o negativamente le diversità degli alunni.

---

<sup>(42)</sup> J. HATTIE, *Teachers make a difference: What is the research evidence?*, Australian Council for Educational Research, 2003.

<sup>(43)</sup> OSSERVATORIO NAZIONALE PER L'INTEGRAZIONE DEGLI ALUNNI STRANIERI E PER L'EDUCAZIONE INTERCULTURALE, *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*, 2007, Ministero della Pubblica Istruzione.

*Questa insegnante ha preso sempre la parte della verità e della giustizia difendendo anche spesso i più deboli. Questa prof ha dimostrato sensibilità, empatia e non mi ha mai trattato come una straniera ma come una persona che faceva parte di un gruppo (Tiana, Pakistan).*

Alcuni studenti riconoscono negli insegnanti persone severe, ma giuste e imparziali, che incarnano nei loro atteggiamenti e comportamenti un orientamento verso l'uguaglianza delle opportunità per i propri studenti, combinando le esigenze dei singoli con l'attenzione all'interno gruppo classe.

*Non vengo giudicato su basi differenti dagli insegnanti, ma allo stesso modo dei miei compagni di classe (Tasfee, Bangladesh).*

Non mancano racconti di ingiustizie subite, preferenze, delusioni, trattamenti differenziati, che però provocano l'effetto inatteso di incrementare ulteriormente sforzi e energie degli studenti eccellenti come reazione alle presunte ingiustizie. D'altro canto, l'atteggiamento del "giudicare prima di conoscere" dei prof può essere ricondotto ai pregiudizi sugli stranieri, ma è anche trasversale a nativi e non, ed è modificabile nel tempo.

*Ricordo che i primi giorni il prof di matematica e scienze alle medie era un po' distaccato e brusco, forse per via dei pregiudizi nei confronti degli stranieri: probabilmente pensava che avrei avuto poca voglia di studiare. Tuttavia, nelle settimane successive, dimostrai tutto il mio impegno e il suo atteggiamento cambiò ... aveva capito chi fossi io veramente, al di là delle apparenze. Inoltre, credo che per lui non fosse una novità giudicare gli studenti, stranieri e non, ancor prima di poterli conoscere perché è stato in cattivi rapporti per tutti e tre gli anni con una mia compagna che, sebbene all'inizio dell'anno fosse un po' svogliata, si impegnava tanto ma faticava a raggiungere bei risultati (Georgia, origine Senegal).*

Particolarmente apprezzati sono quegli insegnanti che supportano la motivazione, accrescono la fiducia e l'autostima degli studenti con strategie personalizzate, ad esempio con la valorizzazione delle risorse e delle specificità degli alunni, l'ascolto, i riscontri positivi.

*Ho sentito di aver un'opportunità a scuola quest'anno quando la mia attuale professoressa d'inglese, che ringrazio moltissimo, mi chiese di tenere una lezione in inglese di fronte alla classe, e quando lo feci provai un'immensa gioia e orgoglio per me stessa e avrei tanto voluto vedere che espressione avrebbe preso il volto della mia ex professoressa d'inglese delle medie, che un tempo aveva rifiutato di aiutarmi (Jawhara, Marocco).*

Questi insegnanti costruiscono con gli allievi un rapporto che va al di là del loro mandato professionale e che lascia segni indelebili non solo sul percorso scolastico, all'interno di una discrezionalità esercitata *within* e *among the rule*, con uno stile di insegnamento che supporta i percorsi di integrazione, oltre che di apprendimento.

*Questa prof (...) è stata sempre disponibile per me ed è riuscita a comprendere la parte più intima del mio animo e si è creato un legame molto forte. Dopo di che lei si è trasferita a Venezia e insegna lì ma siamo rimaste in contatto e ci scriviamo spesso (Tiana, Pakistan).*

*4) Il dilemma dell'orientamento nel bilanciare talenti, desideri, e sostenibilità delle scelte*

La transizione dalla scuola secondaria di primo grado a quella di secondo grado è notoriamente uno snodo rilevante delle traiettorie scolastiche. A livello nazionale non esiste un sistema di orientamento strutturato e le poche iniziative omogenee sono riconducibili a interventi informativi sull'offerta formativa e momenti istituzionali formalizzati (open day, ecc.) che le ricerche però dimostrano ancora fortemente segnate da disparità di accesso e di fruizione, con una forte incidenza del background familiare <sup>(44)</sup>. Esistono invece ampi margini di discrezionalità del singolo istituto o docente nell'organizzare queste attività, così come diversi sono i criteri utilizzati dagli insegnanti nel formulare i giudizi orientativi. Il principale dispositivo riconosciuto a livello nazionale è il consiglio orientativo, un parere non vincolante che il consiglio di classe comunica alla famiglia, anche se elaborato sulla base di criteri e informazioni molto eterogenee. Il giudizio dei docenti,

---

<sup>(44)</sup> M. ROMITO, *Una scuola di classe. Orientamento e disuguaglianza nelle transizioni scolastiche*, Guerini, 2016.

nel quale si incarna di fatto la politica scolastica in questo ambito, può essere guidato da criteri di sostenibilità delle scelte familiari, da una sopravvalutazione delle competenze/potenzialità del soggetto o da criteri al ribasso, che sottovalutano le sue risorse o puntano a obiettivi inferiori per evitare il fallimento. Di fatto, l'orientamento è uno strumento di filtraggio e selezione degli studenti che pone gli insegnanti di fronte al dilemma di decidere i criteri in base ai quali consigliare gli alunni.

Le Linee guida per l'integrazione degli alunni stranieri del 2014 richiamano l'importanza di un'informazione mirata delle famiglie straniere sulle opportunità formative e riconoscono l'utilità per fini orientativi di supporti plurilingue, testimonianze dirette, specie per i neoarrivati fra la seconda e la terza media.

Da queste premesse, si evince quanto possa incidere l'agire discrezionale del docente nel personalizzare le offerte e sperimentare pratiche innovative, o nel categorizzare gli studenti e routinizzare processi di riproduzione delle disuguaglianze. Anche nelle biografie degli studenti Su.Per. si evincono modi differenti di agire degli insegnanti, a volte più attenti alle potenzialità dei soggetti, a volte maggiormente preoccupati per possibili fallimenti futuri. Alcune studentesse raccontano di insegnanti che sconsigliano il liceo, anche di fronte ad alte performance e doti individuali, perché considerano la scelta insostenibile nel lungo periodo per un giovane o una famiglia immigrata, in linea con quanto emerge da recenti indagini <sup>(45)</sup>. Diversi docenti descritti nelle autobiografie non sono esenti da stereotipi o pregiudizi, che guidano il loro agire professionale.

*La parte più difficile della mia vita è stata la scelta della scuola superiore. Era da quand'ero bambina che sognavo di diventare un'artista, ma, dato che sono una ragazza non solo indecisa ma anche testarda, ho buttato nel cestino il mio più grande sogno. La mia professoressa di italiano continuava a ripetermi che non ce l'avrei fatta ad andare al liceo artistico e così scelsi la scuola che mi aveva consigliato lei, il grafico multimediale pubblicitario (Aicha, Marocco).*

---

<sup>(45)</sup> G. ARGENTIN, K. AKTAS, G. BARBETTA, G. BARBIERI, L. COLOMBO, *Le scelte scolastiche al termine del primo ciclo di istruzione. Un nodo cruciale per gli studenti di origine immigrata*, in M. SANTAGATI, E. COLUSSI, *op. cit.*, 61ss..

*In terza media ho dovuto scegliere cosa fare alle superiori. Ero convintissima di voler fare il liceo scientifico perché, anche se il mio rendimento scolastico non era eccellente, andavo bene in matematica e scienze ed erano anche materie che volentieri studiavo e approfondivo per conto mio. I miei insegnanti però pensavano che non sarei stata in grado di sostenere la mole di studio. Non erano neanche tanto d'accordo quando scelsi di fare il mio attuale liceo (le scienze umane) perché credevano che io non fossi da questo tipo di scuola e che probabilmente mi sarei fatta bocciare il primo anno. Invece, ironia della sorte, non sono mai stata bocciata, non ho mai avuto un cinque in pagella e sono la prima della classe. Certo, tornassi indietro farei un liceo scientifico date le mie inclinazioni e i miei interessi e data anche la mia scelta universitaria (medicina), ma sono comunque stata in grado di dimostrare ai miei insegnanti delle medie che ero degna di un liceo e questo mi rende fiera di me stessa e delle mie capacità (Ravenclaw, Marocco).*

In altri casi, gli studenti si confrontano con docenti delle medie capaci di incoraggiare percorsi ambiziosi, in base ad una valutazione realistica o ottimistica delle possibilità del soggetto.

*La motivazione per la scelta di questo istituto professionale è stata la fiducia nelle mie insegnanti delle scuole medie che, conoscendomi bene, mi consigliarono di proseguire la mia carriera scolastica in un ambito che fa per me e mi piace molto (Iker, Algeria).*

L'insegnante d'altronde è spesso l'unica risorsa messa a disposizione dalla scuola per l'orientamento: pochi studenti identificano altre misure scolastiche specifiche. Resta quindi la figura centrale in questo processo e ricopre un ruolo importante, anche dal punto di vista emotivo. Insegnanti che sostengono e incoraggiano le scelte possono colmare situazioni di svantaggio familiare, supportando la continuazione degli studi anche quando pare improbabile. Con i loro successi alle superiori, talentuosi studenti stranieri mostrano a posteriori gli errori di valutazione dei docenti ma anche le possibilità garantite dalla libertà di scelta indipendente dal consiglio orientativo. Anche in questo dilemma, a fianco di una dimensione collegiale, emergono spazi individuali di esercizio della discrezionalità, *within* o *among the rule*, che comunque non hanno effetti vincolanti per gli alunni.

## 6. Conclusioni

La professionalità degli insegnanti ha insite delle tensioni ineliminabili, che sono lette classicamente in termini di “dilemmi”, dalla cui risoluzione dipendono le uguali opportunità di fronte all’istruzione<sup>(46)</sup>. Attraverso l’analisi delle autobiografie di studenti è stato possibile far emergere alcuni dilemmi professionali che gli insegnanti affrontano nell’implementazione pratica di politiche per l’uguaglianza in istruzione. I dilemmi individuati fanno riferimento a frame normativi più o meno definiti e questo incide sul tipo di discrezionalità esercitata dai docenti, così come incide una decisionalità gestita in modo collegiale e non individuale, dove il controllo dirigenziale e fra colleghi supporta scelte particolarmente complesse e rilevanti. Ad esempio, nella prima accoglienza si rileva un utilizzo della discrezionalità ai limiti della legge, con il collegio docenti che si assume la responsabilità condivisa di una frequente collocazione dei nuovi alunni in classi inferiori rispetto alla loro età (*against the rule* con inserimento in classi inferiori di due anni e oltre). In seguito, è il docente a gestire, in gran parte individualmente e con competenze proprie, personali e professionali, la discrezionalità insita nel suo mandato. In spazi meno normati, come ad esempio nei processi di orientamento o nella gestione di dinamiche relazionali o nella propria programmazione, si rimane soprattutto nella *discretion within or among the rule*, in quanto è difficile circoscrivere prescrizioni con confini normativamente precisi. Sui dilemmi connessi alla valutazione degli studenti sono più evidenti nelle autobiografie spazi di azione *among the rule* (dare priorità all’esito o al processo di apprendimento, alla valutazione formativa o sommativa).

Alcuni dei dilemmi individuati potrebbero essere generalizzati al rapporto tra l’insegnante e gli alunni in generale (quelli della valutazione, dell’orientamento), ma la complessità aggiuntiva portata dal variabile *background* migratorio, dall’interazione con la diversità linguistico-culturale e dagli obiettivi di integrazione, fa assumere alla discrezionalità ulteriori tratti specifici che qui si è cercato di far emergere.

---

<sup>(46)</sup> E. BESOZZI, *op.cit.*; G. ARGENTIN, *op.cit.*

La natura stessa della professione docente può influenzare i livelli di proattività dell'insegnante <sup>(47)</sup>: se il ruolo di operatore pubblico può portare ad agire nel rispetto delle norme e attenendosi a quanto espressamente previsto (e se chiaramente definito), con conseguente difesa, paralisi, incertezza nell'agire in situazioni non attese o nuove, è il rispetto del codice deontologico e la componente pedagogica della professione a poter insistere sul mandato implicito di personalizzazione, azione, iniziativa, contrasto alla discriminazione, impegno per condizioni di uguaglianza per studenti svantaggiati. L'equilibrio e il mix di queste componenti possono portare a forme diverse di discrezionalità nell'esercitare il proprio ruolo, con ricadute anche sugli stili professionali. In conclusione, l'azione discrezionale degli insegnanti influisce sui processi di accesso alle opportunità educative e partecipazione a un'istruzione di qualità, colmando i vuoti di investimento e attenzione politica, conciliando molteplici obiettivi: tale discrezionalità, di fatto, condiziona l'implementazione delle politiche, ma ne determina in maniera parziale e non univoca gli esiti.

A tal proposito, occorre anche sottolineare che, nello studio qui presentato, la discrezionalità e i dilemmi degli insegnanti emergono unicamente attraverso il punto di vista degli studenti, che è in grado di mostrarne la rilevanza per i percorsi di formazione e integrazione individuali. Tuttavia le ragioni e i vincoli che definiscono gli spazi di discrezionalità e danno "forma" a dilemmi e strategie professionali necessitano di essere ricercate nelle testimonianze e nell'osservazione dell'agire degli insegnanti stessi, come anche degli altri soggetti che interagiscono nel contesto scolastico (i dirigenti, il personale amministrativo, i genitori, altri operatori che lavorano nelle scuole, ad esempio, proprio in supporto dell'integrazione, ecc.). Una lettura congiunta di queste molteplici "voci" arricchirebbe senz'altro questa nostra analisi secondaria di dati qualitativi eppure originale nell'applicazione della prospettiva SLB agli insegnanti nelle scuole multiculturali. Ricerche basate su fonti primarie di dati qualitativi, raccolti con lo specifico scopo di analizzare la discrezionalità nella professione insegnante, potrebbero dunque aprire nuove, interessanti e

---

<sup>(47)</sup> A. CAVALLI, G. ARGENTIN, *Gli insegnanti italiani: come cambia il modo di fare scuola. Terza indagine dell'Istituto IARD sulle condizioni di vita e di lavoro nella scuola italiana*, Il Mulino, 2010.

più complete interpretazioni sulla *street-level bureaucracy* scolastica e sulle caratteristiche e specificità che assume nel nostro Paese.

Così come sarebbe opportuno incrociare prospettive sub-disciplinari (nella sociologia) e interdisciplinari (giuridiche, politologiche, pedagogiche, sociologiche, etiche, ecc.), al fine di sviluppare una più profonda comprensione dei meccanismi di riproduzione/ contrasto delle disuguaglianze sociali, che si creano nell'interazione fra insegnanti burocrati e alunni vulnerabili, con osservazioni e analisi dell'impegno quotidiano dei docenti nell'interpretare e implementare in pratica misure di integrazione degli alunni con background migratorio.

### Abstract

**I dilemmi degli insegnanti nella scuola multiculturale. Un approfondimento teorico ed empirico in prospettiva *street-level***

**Obiettivi:** L'articolo indaga il ruolo degli insegnanti nell'integrazione degli studenti immigrati, così come incarnato nei loro stessi racconti di vita. **Metodologia:** A partire da una review ragionata, si propone un'analisi secondaria di dati qualitativi, costituiti da autobiografie di studenti con background migratorio. **Risultati:** L'articolo ricostruisce gli spazi di discrezionalità degli insegnanti, narrati e osservati dal punto di vista degli studenti, e permette di identificare quattro principali dilemmi professionali che i docenti affrontano interagendo con gli alunni di origine immigrata. **Limiti e implicazioni:** Una lettura congiunta di scelte e comportamenti degli studenti e degli insegnanti potrebbe aprire nuove piste di ricerca. **Originalità:** La prospettiva *street-level* viene introdotta negli studi italiani a supporto dell'analisi dell'implementazione delle politiche scolastiche per l'integrazione degli alunni di origine straniera.

**Parole chiave:** *Street-level bureaucracy*, insegnanti, alunni immigrati, approccio biografico, analisi secondaria di dati qualitativi

**The dilemmas of teachers in the multicultural school. A theoretical and empirical analysis in a *street-level* perspective**

**Purpose:** The article investigates the role of teachers in the integration of immigrant students as embodied in their own life stories. **Methodology:** Starting from a reasoned review of the theoretical framework, a secondary analysis of qualitative data is proposed, based on autobiographies of students with migrant background. **Findings:** The article reconstructs teachers' spaces of discretion, narrated and observed from the students' point of view, and allows to identify four main professional dilemmas, which teachers face by interacting with pupils of immigrant origin. **Research limitations/implications:** A joint analysis of the choices and behaviour of students and

teachers could open up new insights of research. **Originality:** *The street-level perspective is introduced in Italian studies, to support the analysis of the implementation of school policies for the integration of pupils with migrant background.*

**Keywords:** *Street-level bureaucracy, teachers, immigrant pupils, biographic method, secondary analysis of qualitative data*

## **PROFESSIONALITÀ**

Bimestrale di studi e orientamenti per l'integrazione tra scuola e lavoro e per l'apprendistato formativo  
**Professionalità (versione cartacea)**

### **Direzione, Redazione e Amministrazione:**

Direttore responsabile: Giuseppe Bertagna - Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma - Fax. 06.6875456 - Tel. 06.6865846 - 06.6875456 - Sito Internet: [www.edizionistudium.it](http://www.edizionistudium.it) - POSTE ITALIANE S.P.A. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (Conv. in L. 27/02/2004 n.46) art. 1, comma 1 LOM/BS/02954 - Edizioni Studium (Roma) - Ufficio marketing: Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma - Fax. 06.6875456 - Tel. 06.6865846 - 06.6875456 - email: [professionalita@edizionistudium.it](mailto:professionalita@edizionistudium.it) - Ufficio Abbonamenti: Tel. 030.2993305 (operativo dal lunedì al venerdì negli orari 8.30-12.30 e 13.30-17.30) - Fax 030.2993317 - email: [abbonamenti@edizionistudium.it](mailto:abbonamenti@edizionistudium.it).

### **Abbonamenti:**

#### **rivista cartacea:**

annuale (6 numeri) € 50,00  
biennale (12 numeri) € 80,00

#### **rivista digitale:**

annuale (6 numeri) € 33,00  
biennale (12 numeri) € 53,00

Per info.:

Tel. 030.2993305 (operativo dal lunedì al venerdì negli orari 8.30-12.30 e 13.30-17.30) - Fax 030.2993317 - email: [abbonamenti@edizionistudium.it](mailto:abbonamenti@edizionistudium.it).

È possibile versare la quota di abbonamento sul conto corrente postale n. 834010 intestato a **Edizioni Studium Srl**, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma oppure facendo un bonifico bancario a Banco di Brescia, Fil. 6 di Roma, IBAN: IT30N0311103234000000001041 o a Banco Posta IT07P0760103200000000834010 intestati entrambi a Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma (indicare nella causale il riferimento cliente e il codice).