

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

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'Onglia**, 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

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 ⁽¹⁾.

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 utenti². 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.*

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

⁽²⁾ 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 pubbliche³, 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 amministrative⁴, 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 concrete⁵.

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 lavoro⁶. 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 agire⁷.

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

³) 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.

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

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

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

⁷) 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⁽⁸⁾.

2. Le professioni della discrezionalità

Gli *street-level bureaucrats* – come abbiamo visto - sono quelle figure professionali impiegate nell’ambito delle politiche pubbliche⁽⁹⁾ 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”⁽¹⁰⁾.

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⁽¹¹⁾.

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:

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

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

⁽¹⁰⁾ M. LIPSKY, *op. cit.*, p. 13

⁽¹¹⁾ 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⁽¹²⁾.

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⁽¹³⁾.

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⁽¹⁴⁾ e grazie ai loro spazi di

⁽¹²⁾ 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.

⁽¹³⁾ 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.

⁽¹⁴⁾ 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⁽¹⁵⁾.

Nei suoi quarant'anni di produzione scientifica⁽¹⁶⁾, 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

⁽¹⁵⁾ V. DUBOIS, *op. cit.*

⁽¹⁶⁾ 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⁽¹⁷⁾. 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⁽¹⁸⁾. 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⁽¹⁹⁾.

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⁽²⁰⁾.

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

(18) 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.

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

(20) E. FREIDSON, *Professionalismo. La terza logica*, 2002, Dedalo Edizioni.