



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna Archivio istituzionale della ricerca

Ispettori del lavoro e street-level bureaucracy. Gestire le irregolarità lavorative tra spinte isomorfe e spazi discrezionali

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:

Ispettori del lavoro e street-level bureaucracy. Gestire le irregolarità lavorative tra spinte isomorfe e spazi discrezionali / Paraciani R.; Rizza R.. - In: POLIS. - ISSN 1120-9488. - STAMPA. - 3:2020(2020), pp. 597-620. [10.1424/98634]

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/782676> since: 2024-02-13

Published:

DOI: <http://doi.org/10.1424/98634>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

(Article begins on next page)

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).
When citing, please refer to the published version.

This is the final peer-reviewed accepted manuscript of:

Rebecca Paraciani, Roberto Rizza (2020): Ispettori del lavoro e street-level bureaucracy. Gestire le irregolarità lavorative tra spinte isomorfe e spazi discrezionali, Polis, (3): 597-620

The final published version is available online at:

<https://doi.org/10.1424/98634>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it>)

When citing, please refer to the publisher version.

Rebecca Paraciani, Roberto Rizza

**ISPETTORI DEL LAVORO
E STREET-LEVEL BUREAUCRACY.
GESTIRE LE IRREGOLARITÀ LAVORATIVE
TRA SPINTE ISOMORFE E SPAZI DISCREZIONALI**

Labour Inspectors and Street-level Bureaucracy. Managing work irregularities between isomorphic pressures and discretionary spaces.

This article builds on previous studies concerning street-level bureaucracy (SLB), an expression coined by Lipsky to highlight the importance of the discretionary power that professionals in public agencies exercise during the implementation of laws, standards and guidelines. Connecting SLB theoretical framework and the new institutional organizational analysis, this article puts in how labour inspectors use their discretionary power when dealing with similar work irregularities in different organizational fields. Based on 9 months of participant observations and vignette interviews in a local office of the Italian Labour Inspectorate, the article aims to extend the range of both theories.

Keywords: Street-Level Bureaucracy; Labour Inspectors; Work Irregularities; Discretionary Power; Institutional Pressures.

L'obiettivo di questo articolo è analizzare gli spazi di discrezionalità che gli ispettori del lavoro¹ mettono in atto nel definire le modalità di intervento nei confronti delle varie forme di irregolarità lavorativa. Gli ispettori del lavoro sono considerati *street-level bureaucrats* (Lipsky 1980), piccoli burocrati impiegati all'interno di agenzie pubbliche che interagiscono direttamente con i cittadini, assegnando benefici o infliggendo sanzioni ed esercitando, nella loro prassi operativa, un potere discrezionale rispetto a norme, standard o linee guide definite a priori.

La discrezionalità può essere messa in atto: *i) all'interno* delle norme, quando lo *street-level bureaucrat* utilizza un potere discrezionale che resta confinato nei limiti stabiliti dall'assetto normativo formale di riferimento; *ii) attraverso* le norme, quando lo *street-level bureaucrat*, colma vuoti e incertezze, interpretando e ricostruendo la normativa

1 Si precisa che 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.

formale, inserendosi all'interno degli spazi di ambiguità e sovrapposizione che esistono tra le norme; *iii) al di fuori* delle norme, quando lo *street level bureaucrat* viola quanto stabilito dai regolamenti formali per precludere o permettere l'accesso al servizio agli utenti (Kazepov e Barberis 2012).

La ricerca qui presentata si propone di offrire un contributo innovativo alla prospettiva *street-level*, integrando diversi livelli analitici e considerando l'azione degli ispettori all'interno del più ampio campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro (Paraciani e Rizza 2019). Per questo sarà impiegato uno degli strumenti di analisi principali della teoria organizzativa neo-istituzionalista: il concetto di campo organizzativo, che corrisponde ad un'unità più ampia rispetto a settore produttivo o comparto e che è costituito dalla eterogenea costellazione di attori che intervengono nel campo stesso, costituendolo ed essendone influenzati (DiMaggio e Powell 1987).

L'articolo si propone di dare risposta ai seguenti quesiti: a) come si manifesta la discrezionalità degli ispettori del lavoro nella gestione di irregolarità lavorative simili?; b) quali conseguenze ha il potere discrezionale degli ispettori del lavoro nel determinare la gravità dei casi da gestire?; c) quali pressioni istituzionali agiscono nel campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro e quali conseguenze esercitano sulle prassi operative degli ispettori?

L'articolo si struttura nel modo seguente: nel primo paragrafo è illustrata la prospettiva della *street-level bureaucracy*, considerando una particolare categoria di *street-level bureaucrats*, gli ispettori del lavoro. Essi sono considerati operatori del settore pubblico ed operano all'interno di un particolare campo organizzativo, quello dei controlli nei luoghi di lavoro. Il costrutto di campo organizzativo è analizzato nel terzo paragrafo, dove sono anche concettualizzate le pressioni istituzionali che lo investono. Nel quarto paragrafo si espongono metodologia ed oggetto della ricerca condotta all'interno di una sede territoriale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Il quinto paragrafo discute infine i risultati e le prospettive di ricerca.

1. *La discrezionalità degli ispettori del lavoro: la prospettiva teorica della street-level bureaucracy*

Adottare la prospettiva della *street-level bureaucracy* significa analizzare la modalità in cui le istituzioni pubbliche traducono leggi,

normative e regolamenti in pratiche, adattando gli strumenti di intervento ai bisogni concreti e alle specifiche condizioni (Saruis 2015). L'interazione con il cittadino e con il suo problema rende la posizione dei piccoli burocrati «unica e influente» (Meyers e Vorsanger 2003, p. 153). Sono «agenti di controllo sociale» (Lipsk 1980, p. 4) che sebbene non operino ai vertici della scala gerarchica, hanno un ruolo chiave nel dare corpo alle politiche pubbliche (Meyers e Vorsanger 2003; Hupe e Hill 2007). Sono co-produttori di *policies*, non meri esecutori e le loro decisioni finiscono per dare concretezza alle politiche sociali (Maynard-Moody e Musheno 2003).

Elemento fondante del loro operato è l'adozione di spazi di discrezionalità nell'implementazione di linee guida e direttive. Chi opera a «livello della strada» svolge infatti un ruolo molto delicato, trovandosi a gestire le richieste dell'organizzazione (nelle sue varie articolazioni), quelle degli utenti ai quali fornire risposte personalizzate nel quadro delle risorse disponibili (Ham e Hill 1986; Saruis 2015). Tra le principali ragioni per cui questi operatori adottano spazi di discrezionalità, si evidenzia la vaghezza degli obiettivi dell'organizzazione e l'opacità degli strumenti normativi da utilizzare nel quadro di una marcata asimmetria informativa tra *street-level bureaucrats* e cittadini (Lipsky 2010). Una condizione, quest'ultima, che si verifica soprattutto quando gli utenti dei servizi appartengono a categorie fragili. Il potere discrezionale dei piccoli burocrati nell'implementazione delle *policies* appare, in questi termini, naturale e indispensabile allo scioglimento di quelli che già Lipsky (1980) definiva «dilemmi professionali». Nel caso degli ispettori del lavoro, essi decidono chi sanzionare, determinando la natura e la qualità della sanzione e attuano soluzioni personali nella gestione di violazioni in materia di lavoro, scegliendo le modalità di gestione dei casi da affrontare e possibilmente risolvere.

La maggior parte degli studi che pone al centro gli ispettori del lavoro si focalizza sulla individuazione degli stili operativi. Reiss (1984) ne individua due: il primo orientato alla conformità, il secondo alla sanzione. Nel primo caso, lo scopo dell'attività ispettiva è di risanare le irregolarità, nel secondo caso è di evitarle, avvalendosi del sistema sanzionatorio in un'ottica deterrente. Wiering (1999) ha cercato di sviluppare tale prospettiva, introducendo due nuove variabili nelle pratiche degli ispettori: il grado di orientamento all'obiettivo e il grado di orientamento alle regole. Kagan (1994) considera il livello di reattività amministrativa (attivo oppure inattivo) e lo stile della pena (ritardista o cooperativo), mettendoli in relazione a quattro fattori correlati: la legi-

slazione, la specificità delle mansioni, l'ambiente politico e lo stile di leadership.

Questi filoni di ricerca sono stati criticati (Loyens 2015) in quanto riduttivi rispetto alla complessità del lavoro ispettivo e spesso in contrasto tra loro. Perciò, un secondo filone di ricerca si è orientato all'analisi di come gli ispettori del lavoro cerchino di raggiungere in modo diverso obiettivi simili, presupponendo che il contesto concreto non sempre sia consonante agli obiettivi organizzativi, rendendo perciò inevitabile che i piccoli burocrati interpretino norme e linee guida (Chan 1998; Kempa e Singh 2008; Raaphorst 2018). Sotto il profilo del contrasto alle irregolarità lavorative, gli ispettori scelgono nelle loro pratiche quotidiane come gestire le richieste di intervento, quale rilevanza dare ai singoli casi e se e in quale modo condurre l'indagine. Altri studi (Nielsen 2006; Loyens 2016) indagano il modo in cui gli aspetti personali e contestuali possono influenzare le decisioni e le modalità di gestione dei casi da parte degli ispettori del lavoro. Si tratta di studi etnografici che mostrano come la percezione della gravità della situazione determini l'urgenza nella ricerca di soluzioni. Nell'arrivare a questa conclusione, vengono identificate diverse strategie di *coping*. La soluzione di un caso non è motivata unicamente dal desiderio di ottenere il giusto trattamento per la vittima di una irregolarità lavorativa, ma anche dalla necessità di ottenere un aumento del numero di casi risolti, indicatore della qualità delle prestazioni (Tindaro 2016).

In questo contributo gli ispettori del lavoro sono considerati *street-level bureaucrats* che operano in un contesto esteso, ossia all'interno del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro (DiMaggio e Powell 1987). Esso è costituito da una molteplicità di attori e organizzazioni e dall'insieme delle loro interazioni. Se la *street-level bureaucracy* studia gli spazi di discrezionalità che si aprono nella scatola nera dell'implementazione delle politiche sociali e la modalità in cui le regole formali prendono corpo e si traducono in prassi, la prospettiva neo-istituzionalista consente di andare oltre la dimensione micro, allargando lo sguardo al contesto istituzionale nel quale l'ispettore opera.

2. *Pressioni istituzionali e isomorfismo nel campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro*

L'analisi degli spazi di discrezionalità che gli ispettori mettono in atto nel contrasto alle varie forme di irregolarità lavorativa va messa in

tensione con il campo organizzativo nel quale questi piccoli burocrati agiscono.

Un campo organizzativo è definito da DiMaggio e Powell (1983, p.91) come «l'insieme di organizzazioni che, nel loro insieme, costituiscono un'area riconosciuta di vita istituzionale». Secondo questa definizione, i campi organizzativi sono costituiti da soggetti e organizzazioni che interagiscono frequentemente e che stabiliscono standard di azione socialmente accettabili. Un campo organizzativo è pertanto costituito da aziende private, amministrazioni pubbliche locali, autorità statali, associazioni, sindacati, organismi professionali, enti di ricerca, mass media e tutti quegli attori che, attraverso la loro interazione, riproducono logiche di azione che tendono ad istituzionalizzarsi. Tali logiche influenzano l'attività degli attori stabilendo criteri di legittimità (Geertz 1982) e definiscono il modo giusto di agire in quel particolare contesto istituzionale. L'adozione di pratiche e procedure standardizzate è guidata da processi di isomorfismo definiti da tre meccanismi fondamentali: di tipo coercitivo, mimetico e normativo (DiMaggio e Powell 1983).

Nel primo caso, l'organizzazione che opera nel campo è sottoposta a pressioni esterne, ad esempio vincoli di legge, che la obbligano a conformarsi. Nel caso dell'isomorfismo mimetico, la situazione di incertezza rispetto alle possibili scelte e agli esiti delle stesse viene affrontata imitando soluzioni già individuate in passato o in grado di limitare il più possibile l'incertezza degli esiti delle scelte operative. Il cambiamento isomorfo è di tipo normativo quando nuove definizioni sul modo giusto di affrontare determinati problemi emergono dalla modificazione delle prassi definite da una professione: il cambiamento, in questo caso, non è generato dall'incertezza rispetto agli esiti delle scelte che porta all'imitazione, ma dalla credenza della superiorità delle nuove pratiche rispetto a quelle consolidate precedentemente e a cui tutti i professionisti del settore sono ora chiamati a conformarsi (Bonazzi 2002).

Il campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro è costituito da una pluralità di attori. Il primo è il *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*. Tra le varie competenze, stabilisce le priorità in tema di lavoro, sorveglia i flussi di ingresso di lavoratori stranieri non appartenenti all'Unione Europea, controlla le condizioni di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro e garantisce un numero annuo di ispezioni per ogni settore produttivo. Altri attori istituzionali attivi nel campo organizzativo sono le *agenzie di controllo*. Innanzitutto l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, riorganizzato in un'unica agenzia nel gennaio 2017 dal decreto legislativo 149/2015, che si prefigge di assicurare uniformità nelle

prassi operative del personale di vigilanza, comprendendo non solo gli Ispettori del Ministero, ma anche quegli ispettori INAIL che hanno il compito di contrastare la concorrenza sleale e il lavoro irregolare, nonché gli ispettori INPS che hanno il compito di verificare la regolare contribuzione versata dal datore di lavoro. L'Ispettorato Nazionale del Lavoro è dotato di autonomia organizzativa e contabile, ma si trova sotto il costante monitoraggio del Ministero del lavoro che oltre a fornire indicazioni sugli obiettivi, controlla il lavoro degli ispettorati e l'utilizzo delle risorse finanziarie. Per questi scopi è stata istituita, con il decreto legislativo 124/2004, una *Direzione Generale* presso il Ministero del lavoro, con compiti di direzione, programmazione e coordinamento dell'attività ispettiva in materia di rapporti di lavoro, di legislazione sociale (sono compresi, quindi, gli enti previdenziali), di livelli essenziali delle prestazioni. La Direzione Generale traduce le indicazioni emanate dal Ministero in direttive operative, occupandosi poi di garantire uniformità all'azione degli organi di vigilanza. Alla Direzione Generale (DGAI) spetta anche la programmazione e la gestione della formazione e dell'aggiornamento del personale ispettivo.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro presenta un'articolazione territoriale. Alla sede centrale fanno riferimento quattro Direzioni Interregionali del Lavoro (DIL) con sedi a Milano, Venezia, Roma e Napoli. La prima coordina le attività degli ispettorati presenti in Liguria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta; la DIL di Venezia svolge funzioni di coordinamento per Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Marche e Veneto; la sede interregionale di Roma ha il controllo delle sedi territoriali dell'ispettorato presenti in Abruzzo, Lazio, Sardegna, Toscana e Umbria; la DIL di Napoli è responsabile per le attività in Basilicata, Campania, Calabria, Molise e Puglia². Nell'ambito territoriale in cui hanno sede, le DIL svolgono anche il ruolo degli Ispettorati Territoriali del Lavoro (DTL). Le sedi territoriali dell'ispettorato del lavoro sono 74 nelle regioni sopra elencate. A ciascun Ispettorato Territoriale del Lavoro (ITL) spettano i compiti di coordinamento e razionalizzazione dell'attività dei singoli ispettori; di vigilanza in materia di lavoro, legislazione sociale e sostegno al reddito; di tutela anche civile delle condizioni di lavoro; di prevenzione, promozione e informazione della corretta applicazione della normativa lavoristica e previdenziale; di sorveglianza delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; di

² In Trentino-Alto Adige e in Sicilia non sono costituiti Ispettorati ai sensi del d. lgs. 149/2015, in quanto Regioni a Statuto Speciale.

mediazione delle controversie di lavoro e gestione dei flussi migratori per ragioni di lavoro.

Fa parte del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro anche il *personale ispettivo*. Agli ispettori del lavoro ministeriali, incaricati nelle ex Direzioni Territoriali del Lavoro, ora ITL, si aggiungono, in primo luogo ispettori INAIL, ispettori INPS e carabinieri del NIL (il Nucleo dei carabinieri dell'Ispettorato del Lavoro). Il NIL dipende dal Comando generale dei Carabinieri per la Tutela del Lavoro. Nel 2009 sono state istituite quattro formazioni con competenze macro-regionali con sede a Milano, Roma, Napoli e Palermo, che coordinano 101 NIL collocati all'interno di ciascuna sede territoriale dell'INL. La recente istituzione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha esteso agli ispettori degli istituti previdenziali (INAIL e INPS) i compiti derivanti dalla qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, acquisendo così poteri che in precedenza erano prerogativa degli ispettori del lavoro ministeriali, pur conservando il rapporto di lavoro subordinato con i rispettivi enti autonomi di appartenenza. Tra gli organi di vigilanza in tema di lavoro ci sono anche gli ispettori del Servizio di Prevenzione e Sicurezza (Spresal) delle ASL, ossia ufficiali di polizia giudiziaria che si occupano prevalentemente di salute e sicurezza sul lavoro. Le sanzioni in tema di lavoro possono anche essere disposte dagli apparati militari, ossia Guardia di Finanza, Polizia di Stato e Carabinieri, che possono invitare i datori di lavoro a sanare eventuali illeciti. Fanno parte del campo organizzativo anche le imprese e i datori di lavoro di un particolare settore e le loro associazioni, lavoratori e sindacati, nonché gli organi giuridici che intervengono nel caso di vertenze sul lavoro.

Il campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro non è strutturato solo a livello nazionale, ma risente anche dell'influenza del Parlamento Europeo e delle direttive dell'Unione Europea che sottolineano la necessità di una forte e coordinata attività di prevenzione e di ispezione. A livello internazionale sono presenti inoltre organizzazioni che forniscono standard e costruiscono la conoscenza scientifica sui temi dell'irregolarità lavorativa, come ad esempio l'*International Labour Organization* (ILO). Ma non solo, anche divulgatori, *opinion makers*, la comunità scientifica, hanno un ruolo importante nella costruzione di conoscenza in tema di lavoro (Borghi e Rizza 2006; Bertozzi e Bonoli 2002).

L'insieme degli attori individuali e collettivi riprodotti in Figura 1, contribuisce così, attraverso interazioni ricorsive, alla costruzione di un modello di intervento sull'irregolarità lavorativa. Le pressioni eser-

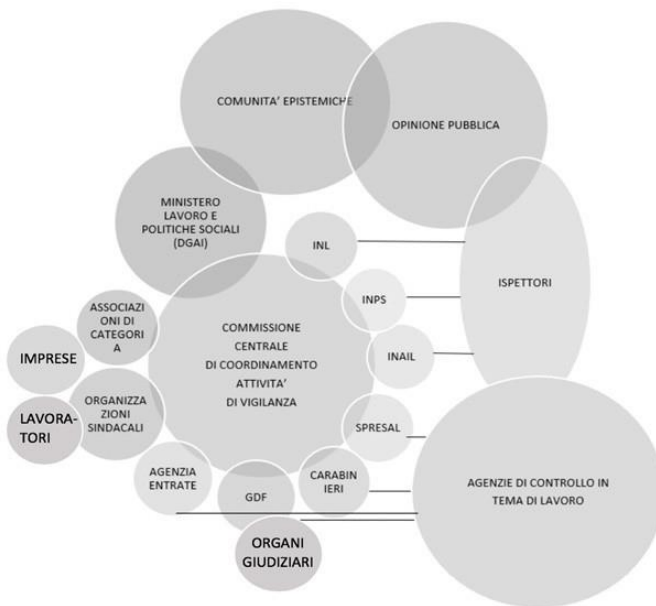


Fig. 1 Mappatura degli attori del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro.

citato sul campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro sono pertanto molteplici e spingono gli attori del campo a seguire specifiche logiche di intervento (Paraciani e Rizza 2019).

Una prima spinta agisce dall'alto ed esercita una tendenza all'*isomorfismo coercitivo* esito di riforme e scelte organizzative formali. Si pensi alle pratiche di misurazione e valutazione dell'attività introdotte di recente nella normativa. L'INL, in questa direzione, tende a incorporare pratiche organizzative in linea con questi principi, non solo introducendo processi di valutazione, ma anche stabilendo la divisione delle risorse nazionali a livello territoriale sulla base del numero di ispezioni portate a termine. In questo scenario si assiste inoltre, in riferimento alla classificazione degli illeciti in materia di lavoro, a una loro progressiva depenalizzazione da reati penali a reati di tipo amministrati-

vo. La diminuzione della gravità dichiarata incrementa il numero di interventi realizzati per effetto della riduzione dei tempi nel trattamento di un contenzioso. Quando l'*isomorfismo* è *mimetico*, le situazioni di incertezza sono affrontate attraverso pratiche imitative (Bonazzi 2002), ad esempio condividendo orientamenti sulle modalità ispettive tra le sedi territoriali dell'INL, oppure mettendo in comune informazioni fra colleghi che portano ad un'interpretazione condivisa della situazione e all'adozione di pratiche operative comuni e standardizzate. Ad una crescita della complessità si risponde incrementando l'uniformità (Moini 2015), riducendo così i costi associati alla ricerca di modalità operative alternative (Powell e DiMaggio 1983). Quando la spinta a conformarsi deriva dalla consapevolezza dell'effettiva superiorità di determinate soluzioni, ci si riferisce all'*isomorfismo normativo* (Bonazzi 2002). In questo caso la spinta a conformarsi nasce da modificazioni nelle prassi stabilite dalla professione e da una consapevolezza della superiorità delle nuove pratiche rispetto alle vecchie. Nel caso in esame, le nuove leve di ispettori del lavoro, i cosiddetti «junior», devono essere in possesso di un titolo di studio universitario, requisito non obbligatorio per gli ispettori cosiddetti «senior». Devono avere conseguito una laurea triennale in Scienze Politiche, Economia o in Giurisprudenza e possono diventare ispettori solo dopo il superamento di un concorso pubblico. Entrati in servizio, parte della formazione professionale è di tipo informale (tramite affiancamenti ad ispettori «senior»), mentre un'altra parte più rilevante avviene mediante la partecipazione a corsi di formazione organizzati a livello territoriale, nazionale ed europeo, che contribuiscono a costituire un'identità professionale con connotati specifici diversi rispetto a quelli del passato, uniformando le prassi di trattamento ed intervento nei casi denunciati di irregolarità lavorativa.

Questo insieme di pressioni colloca gli ispettori del lavoro in quanto *street-level bureaucrats* in una delicata posizione: da un lato tengono conto, nel lavoro quotidiano, degli effetti di queste pressioni isomorfe; dall'altro, utilizzano il proprio potere discrezionale adattando gli strumenti di intervento ai bisogni concreti e alle specifiche condizioni (Garrow e Grusky 2012). I paragrafi che seguono mettono in luce la relazione tra pressioni istituzionali e potere discrezionale degli *street-level bureaucrats* attraverso l'analisi del materiale raccolto nel campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro.

3. Metodologia e disegno della ricerca

La metodologia impiegata nella ricerca è qualitativa e si prefigge lo scopo di entrare in contatto con l'esperienza degli ispettori del lavoro nel trattamento dei casi di irregolarità lavorativa denunciati (Semi 2010). Per interpretare il comportamento degli ispettori ci siamo avvalsi di un'etnografia che ci ha consistito l'immersione nel contesto di lavoro degli ispettori attraverso l'osservazione continua, registrando costantemente attraverso l'uso di diari e note di campo, ciò che è stato visto, sentito e capito (Fassin 2013). Una delle possibilità offerte dall'osservazione partecipante è quella di poter entrare in diretto contatto con il «fare» del proprio oggetto di studio (Semi 2010) e, in questo specifico caso, con il «dire» dei regolamenti e il «fare» degli *street-level brueaucrats*. Sono state condotte 178 osservazioni all'interno di una sede territoriale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e sono stati osservati tre differenti luoghi della discrezionalità per un totale di 231 casi di irregolarità lavorativa all'interno di settori produttivi diversi. Sono state inoltre osservate 257 interazioni tra ispettori del lavoro e utenti e 73 interazioni informali tra ispettori del lavoro. Le osservazioni sono state svolte durante un periodo di 9 mesi, da febbraio a novembre 2017 (non sono state condotte osservazioni nel mese di agosto). In questi 9 mesi sono state raccolte note di campo e, quando possibile, ci si è avvalsi di materiale fotografico. I diari sono stati riletti ed etichettati attraverso il software per l'analisi qualitativa NVivo 12.

Le osservazioni sono state integrate da 15 interviste semi-strutturate somministrate ad ispettori del lavoro con la tecnica delle vignette (Barter e Renold 2000; Harrits 2019). Sulla base di quanto raccolto durante l'osservazione partecipante, sono stati costruiti degli scenari verosimili all'esperienza quotidiana degli ispettori del lavoro simulando una richiesta di intervento da parte di lavoratori che denunciano una irregolarità lavorativa. Dopo la presentazione degli scenari, la conversazione è stata guidata da domande semi-strutturate. 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 si rapporta all'utente, come vengono interpretate regole e procedure (ad esempio in termini di equità e giustizia), come vengono sciolti i principali dilemmi del lavoro quotidiano. Agli intervistati è anche stato chiesto di confrontare le diverse richieste di inter-

TAB. 1 Numero di irregolarità lavorative osservate per settore produttivo e luogo di osservazione

	Sportello denunce	Stanza delle concili- azioni monocratiche	Uffici degli ispettori	Totale
Lavoro domestico	12	28	1	43
Logistica e trasporti	14	4	9	27

vento, scegliendo la più grave, ragionando in termini di similitudini e differenze di trattamento e gestione.

Le irregolarità lavorative osservate sono di diverso tipo: 1) reiterata corresponsione di retribuzioni palesemente difformi da quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali; 2) reiterate violazioni relative ad orario di lavoro, aspettative e ferie; 3) mancanza del rispetto delle norme su sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; 4) condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

I settori produttivi selezionati sono quelli del lavoro domestico e della logistica. La tabella che segue (tabella 1) mostra le irregolarità lavorative osservate, divise per settore produttivo e prassi operativa seguita dagli ispettori, al fine di rendere più chiara la lettura dei paragrafi che seguono.

All'interno di questi comparti è stato osservato il maggior numero di irregolarità lavorative: 41 in relazione al lavoro domestico; 27 all'interno della logistica e trasporti. Questi ambiti appartengono perlopiù a ciò che Piore (1979) ha definito settore secondario del mercato del lavoro, caratterizzato da lavori precari, poco pagati e socialmente penalizzanti e vedono principalmente la presenza di manodopera scarsamente qualificata e spesso di origine straniera (Ambrosini 2005; FRA 2015).

Logistica e lavoro domestico si differenziano per la diversa centralità che assumono nell'*agenda-setting* delle agenzie che fanno parte del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro. Il settore logistico è stato negli ultimi anni al centro dell'*agenda pubblica*, divenendo un settore emergenziale al quale prestare particolare attenzione. I motivi

sono più di uno. In primo luogo, si tratta di una catena produttiva di portata globale: luoghi, spazi e confini superano i limiti tradizionali e l'impatto delle irregolarità lavorative in questo comparto è decisamente ampio (Grappi 2016). Inoltre, negli ultimi 9 anni, una diffusa successione di richieste di intervento e di vertenze ha interessato le realtà della logistica soprattutto nel Nord Italia e decine di magazzini di diverse dimensioni del settore sono stati al centro di scioperi che hanno coinvolto un grande numero di lavoratori (Cuppini e Pallavicini 2015). Questo settore è divenuto così emergenziale e rientra tra le priorità dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL 2018). Al contrario, quello del lavoro domestico non è un settore centrale nell'*agenda-setting* delle agenzie che intervengono nel campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro. Anche in questo caso a causa di una molteplicità di fattori. Se nel settore della logistica la catena produttiva e le relazioni di lavoro hanno dimensioni globali, nel caso del lavoro domestico, il luogo di lavoro è il domicilio privato: un luogo difficile da ispezionare per via dell'inviolabilità della casa (Paraciani e Rizza 2019). In secondo luogo, spesso le lavoratrici domestiche vivono nel luogo di lavoro: il confine poco definito e spesso assente tra luogo di lavoro e residenza, rende queste lavoratrici invisibili, costrette a condizioni di forte isolamento che rende difficile la creazione di una forza collettiva (Sarti 2010). Questo insieme di fattori espone le lavoratrici a richieste continue e spesso non in linea con gli obblighi contrattuali, quando presenti (Carchedi *et al.* 2003).

Dalla ricerca emerge che irregolarità lavorative simili all'interno di questi due comparti comportino un trattamento differente da parte degli ispettori. Vediamo come ciò possa accadere.

I momenti decisionali che caratterizzano l'operato degli ispettori del lavoro sono diversi ed avvengono in luoghi diversi. Lo sportello delle denunce, la stanza della conciliazione monocratica e il lavoro di *back office*.

Il primo luogo è quello in cui il lavoratore sporge denuncia. Qui l'ispettore può decidere se condurre un'indagine, trovare una soluzione amministrativa, o se non aprire il caso. Nella stanza della conciliazione monocratica si concretizza la possibilità prevista dal decreto legislativo 124/2004 di trovare una soluzione amministrativa per la risoluzione di conflitti di natura retributiva e contributiva inerenti al rapporto di lavoro. Questo istituto precede le ispezioni, che avvengono solamente in caso di mancato accordo tra lavoratore e datore di lavoro. L'ispettore del lavoro è, in fase di conciliazione monocratica, una figura

terza e imparziale che, sulla base delle dichiarazioni dei lavoratori, si impegna a trovare la soluzione migliore possibile per entrambe le parti. Risolvendo la controversia in questa fase, il datore di lavoro è esentato da qualsiasi tipo di sanzione. L'ispettore può decidere se incoraggiare una soluzione economica tra le parti o se impedire la riconciliazione. Durante il lavoro di *back-office* che avviene negli uffici degli ispettori, essi decidono infine come raccogliere le informazioni sul caso e se fare o meno l'ispezione nel luogo di lavoro.

Il principale dilemma per gli ispettori è determinato dall'impossibilità, a causa delle risorse insufficienti, di avviare un'indagine per tutti i casi che si presentano.

4. Risultati principali

I principali effetti delle pressioni isomorfe all'interno del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro hanno generato una crescente standardizzazione e semplificazione delle pratiche e delle procedure. Innanzitutto, tra le più importanti innovazioni introdotte a livello organizzativo, già è stata anticipata la possibilità di risolvere le controversie attraverso la conciliazione monocratica, una modalità amministrativa di risoluzione del conflitto introdotta dal Decreto Legislativo 124/2004 che solo di recente (dal 2014) è diventata prassi all'interno della sede osservata. La scelta di trovare soluzioni con questa modalità corrisponde a una pressione di tipo coercitivo che spinge gli ispettori a conformarsi a standard definiti in base a criteri di responsabilità e misurazione delle prestazioni. Si tratta di una pratica che accelera i tempi, richiede meno tempo rispetto al procedimento ispettivo tradizionale e offre ai lavoratori la possibilità di ottenere una somma di denaro in tempi più brevi, sanando così la controversia relativa alla parte retributiva e contributiva del rapporto di lavoro (Tindaro 2016). All'interno dell'organizzazione territoriale osservata, la direzione ha imposto la proposta della soluzione conciliativa già in fase di denuncia a tutti i lavoratori. In questo modo, si dà loro la possibilità di tentare fin da subito un accordo amministrativo e si dà la possibilità alla sede di gestire le richieste di intervento in modo più celere.

Tuttavia, rispetto alle pratiche messe in atto dagli ispettori, l'osservazione partecipante ha messo in evidenza come non sempre questo accada.

Allo sportello denunce sono state osservate 12 irregolarità lavorative che hanno coinvolto lavoratrici domestiche, mentre le richieste di intervento relative al settore dei trasporti e della logistica sono state 14. In linea con le pressioni istituzionali, la soluzione conciliativa è stata proposta in quasi tutti i casi. In particolare, in tutti i casi che hanno coinvolto lavoratrici domestiche, la soluzione conciliativa è stata proposta già in fase di denuncia, consigliata dagli ispettori come «l'unico barlume di speranza quando la casa è il luogo di lavoro» (Nota di campo) al fine di ottenere un risarcimento economico nel più breve tempo possibile. Le lavoratrici, dal canto loro, hanno accettato questa soluzione in tutti i casi osservati. La diffusione di questa procedura è dimostrata anche dai dati: presso l'ufficio locale analizzato, i casi di irregolarità per i quali è stata avviata la procedura investigativa sono stati 47 nel 2015, ma solo 1 nel 2016, anno in cui la prassi conciliativa è stata introdotta³. Da allora, la conciliazione monocratica è diventata prassi nel caso del lavoro domestico, indipendentemente dal tipo di irregolarità. L'obiettivo principale è stato quello di ridurre il rischio di controversie legali relative alla prassi da seguire quando la casa è il luogo di lavoro, in quanto costituzionalmente tutelato e inviolabile (Art. 14, Costituzione Italiana). Nonostante l'articolo 2113 del Codice Civile stabilisca che la violazione dei diritti dei lavoratori non dovrebbe essere sanata da una semplice transazione economica (come avverrebbe con la conciliazione), questa soluzione è diventata una procedura standardizzata e legittimata.

Ciononostante, la stessa prassi non viene riservata alle irregolarità lavorative denunciate nel settore della logistica. Solamente a 7 lavoratori su 14 che hanno presentato denuncia è stata proposta la strada della conciliazione monocratica e in 2 dei 7 casi in cui è stata proposta, la soluzione conciliativa è stata sconsigliata. Quindi, pur nel quadro delle stesse pressioni istituzionali di tipo coercitivo, gli ispettori tendono a trattare in modo differente simili irregolarità nei due settori.

Il lavoratore, di origine albanese, è un facchino e sta denunciando alcune irregolarità relative al mancato pagamento delle ultime mensilità. È impiegato all'interno di una cooperativa e la situazione è molto simile al caso precedente, che ha visto coinvolta una lavoratrice domestica. Davide gli spiega l'esistenza della possibilità di conciliare, ma specifica che non gli conviene, perché avrebbe diritto a una cifra maggiore rispetto a quella che potrebbe ottenere in conciliazione e perché in questo modo la cooperativa non avrebbe sanzioni, qualora

3 I dati relative a ciascuna sede territoriali dell'INL sono reperibili al seguente link: <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche>.

accettasse la soluzione conciliativa. Chiedo a Davide come mai, nonostante la somiglianza tra i due casi, nel primo abbia proposto come unica soluzione la conciliazione monocratica, sconsigliandola invece nel secondo caso. Mi dice che «ora la logistica è nell'occhio del ciclone». Questo significa che si devono raggiungere un certo numero di ispezioni ogni anno. Dobbiamo «essere presenti» e «fare quante più ispezioni possibili».

Nota di campo, aprile 2017

A determinare la difforme modalità di gestione di casi di irregolarità simili nei due settori è dunque il livello di allarme attribuito a questo fenomeno nel comparto della logistica. Ciò si concretizza nella diversità delle prassi seguite dagli ispettori, come evidenziano anche le loro reazioni rispetto agli scenari proposti nelle vignette.

Nonostante tutti gli ispettori intervistati (15) abbiano indicato quello di Alina, lavoratrice domestica, come il caso meno grave, 11 deciderebbero di trattarlo per primo attraverso la procedura della conciliazione monocratica, al fine di trovare una soluzione rapida con l'utilizzo di minori risorse, per poi passare al caso successivo considerato più grave e necessitante di maggiori approfondimenti e forse di un'ispezione.

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... anche perché far spendere tempo a un ispettore per andare a verificare un lavoro domestico... sono energie che non vanno sprecate per un caso che si può risolvere in conciliazione.

Intervista 9

Ispettore del lavoro

Se potessi, sceglierei il caso di Alina senza pensarci un secondo. Conciliazione monocratica e via. Senza perdere tempo.

Intervista 3

Ispettore del lavoro

Se mi trovassi Paci davanti - e di Paci ne vediamo ogni giorno per intenderci - gli direi che può conciliare, spiegandogli di che si tratta, ma poi gli direi perché secondo me non dovrebbe accettare di conciliare. Secondo me non dovrebbe farlo perché è un lavoratore sfruttato in un settore di sfruttamento. Perché più Paci aiutiamo e più aziende dove lavora Paci ispezioniamo, più grande è la portata dei nostri risultati. Se mi trovassi Alina - e anche di Aline ne vedo quotidianamente - allora le proporrei la conciliazione come unica soluzione possibile. Prendi i soldi e ringrazia il cielo!

Intervista 11

Ispettore del lavoro

Oltre al diverso peso che logistica e lavoro domestico assumono rispetto al fenomeno dell'irregolarità lavorativa, nonostante entrambi siano considerati settori a rischio di sfruttamento, va considerato il problema delle risorse a disposizione degli *street-level bureaucrats* (Brodkin e Majmundar 2010). L'impiego di risorse per ispezionare un magazzino o una cooperativa all'interno della quale lavorano molti lavoratori, avrebbe un impatto maggiore per la collettività rispetto all'impiego delle stesse risorse nel contesto domestico, in cui l'accesso ispettivo è più faticoso e si limita alla verifica della situazione di una sola lavoratrice spesso alle dipendenze di una sola famiglia.

Le pressioni mimetiche operano per ridurre l'incertezza relativa all'esito delle ispezioni, incoraggiando l'adozione di strategie standardizzate (Flood e Fennel 1995). Nel campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro, è emerso come alcuni ispettori tendano a ricorrere alla procedura della conciliazione soprattutto nel lavoro domestico. Dalla ricerca emergono due elementi all'origine di questo fenomeno. Il primo si riferisce alle caratteristiche del luogo di lavoro: il suo coincidere con il domicilio privato pone limiti al potere ispettivo degli *street-level bureaucrats* (Paraciani e Rizza 2019).

Agostino mi dice che non possono aiutare tutti e che quando il lavoro è domestico c'è sempre il rischio che l'indagine finisca in un «buco nell'acqua». Questo perché «è difficile entrare in casa delle persone». Allora, la soluzione conciliativa è la più semplice e permette di chiudere i casi in modo più veloce.

Nota di campo, luglio 2017

In fase di conciliazione la lavoratrice domestica, di origine ucraina, sta accusando il suo datore di lavoro di averla trattata come una schiava. È molto agitata e mentre muove queste accuse mostra dal suo telefono cellulare la foto di un materasso a una piazza appoggiato al pavimento affermando che quello è stato il suo letto negli ultimi mesi. L'ispettrice Marika non guarda la foto perché «non è questa la sede per raccogliere elementi probatori», dice. Poi le suggerisce di «rendere più facile» la soluzione conciliativa.

Nota di campo, aprile 2017

Il secondo elemento all'origine dell'isomorfismo mimetico, si lega ai radicati stereotipi presenti in Italia, confermati peraltro da numerosi contributi di ricerca (Catanzaro e Colombo 2009; Fullin e Vercelloni 2009), che vedono le lavoratrici domestiche, soprattutto provenienti dall'Europa orientale, come «astute» e «calcolatrici» (nota di campo). Ciò limita la qualità dell'interazione tra ispettori del lavoro e lavoratrici domestiche, traducendosi in un restringimento delle opzioni offerte e delle risorse da dedicare a questo tipo di casi.

Durante una pausa caffè Gregorio e Serena stanno commentando il fatto che siano sempre di più le lavoratrici domestiche che si rivolgono allo sportello per denunciare la propria condizione di lavoro irregolare. Gregorio, in battuta, dice che secondo lui «si è sparsa la voce» che con la conciliazione monocratica riescono a «prendere qualche cosa» e che per questo motivo vengono qui -intende allo sportello denunce- «anche esagerando la loro situazione».

Nota di campo, maggio 2017

Si tratta di commenti mai registrati in riferimento al settore della logistica. Verso questi lavoratori, infatti, il grado di empatia da parte degli ispettori è molto maggiore.

Oltre a pressione isomorfe di tipo coercitivo e mimetico, il campo organizzativo si caratterizza anche per la presenza di pressioni di tipo normativo.

L'isomorfismo è normativo quando nuovi metodi di lavoro considerati migliori rispetto ai precedenti si impongono, assumendo una forte legittimità nella comunità professionale. In questo caso, il cambiamento delle pratiche non è generato tanto dall'incertezza, quanto dalla convinzione della presunta superiorità di alcune specifiche pratiche operative (Bonazzi 2002). Nel caso in esame, le pressioni di tipo normativo derivano dai nuovi percorsi formativi seguiti dagli ispettori. Gli ispettori del lavoro «junior», a differenza di quelli «senior», devono essere in possesso di un titolo di studio universitario che li porta a condividere un retroterra culturale in cui la preparazione alla professione è retta maggiormente dalla codificazione dei saperi, anziché dall'esperienza sul campo. Inoltre, nella loro formazione alla professione, i giovani ispettori sono invitati a considerare tra gli obiettivi principali del proprio lavoro l'efficienza, intesa come la risoluzione del maggior numero di casi nel minor tempo possibile per mezzo di pratiche standardizzate e soluzioni di tipo amministrativo. In questa direzione, parrebbero avere acquisito legittimazione nelle prassi professionali nuove concezioni rispetto al ruolo dell'operatore pubblico che sono mutate dal settore privato, più orientate al risultato inteso nell'accezione di una maggiore economicità delle prestazioni, misurazione della performance e valutazione dei risultati, nonché una semplificazione delle procedure. Una concezione che si è fatta largo soprattutto grazie al successo ottenuto a livello accademico e fra gli addetti ai lavori del new public management (Power 2002).

Tuttavia, non tutti gli ispettori del lavoro aderiscono a questa nuova visione della professione. Dall'indagine etnografica è emersa infatti una differenza tra gli ispettori «senior» e quelli «junior». Nonostante le pressioni che agiscono sul campo organizzativo incoraggino l'adozione

di pratiche standardizzate e il ricorso a soluzioni di tipo amministrativo meno dispendiose in termini di risorse, gli ispettori del lavoro «senior» non seguono questa tendenza.

«Sono 19 anni che faccio questo lavoro», mi dice Rossana, «e francamente fatico a credere a chi mi dice cosa fare perché lo ha letto nei libri».

Nota di campo, giugno 2017
Ispettore «Senior»

Dal 1996 al 2004 facevamo 8 ispezioni ogni giorno. Tutto era semplice: c'è una richiesta di intervento, io faccio partire l'indagine per cercare le prove, interrogare persone e fare giustizia. Le procedure erano semplici. Ora invece dobbiamo perdere non immagini quanto tempo dietro a carte e affari burocratici. Siamo diventati degli amministrativi.

Intervista 8
Ispettore «Senior»

L'ispettore Fausto è molto contento del fatto che nella sede territoriale osservata siano state introdotte pratiche di accountability che rendono misurabile l'attività. Mi dice poi che gli ispettori del lavoro «senior» si sentono limitati dal fatto che ci siano standard da raggiungere, mentre secondo lui i numeri sono necessari per comunicare quello che si fa. Non solo a livello interregionale e nazionale, ma anche ai cittadini che hanno la possibilità di andare a vedere quanto lavorano.

Nota di campo, settembre 2017
Ispettore «Junior»

Gli ispettori «senior» inoltre, tendono a dare maggiore rilievo alla singolarità di ogni caso al di là delle priorità dell'ente incentrate sulla quantificazione e la misurazione della performance (Kirkpatrick *et al.* 2005). Per questo motivo, sono disponibili ad adottare la cosiddetta discrezionalità *contra legem*, che si manifesta in una violazione dei regolamenti formali. Una situazione che è stata osservata solo tra ispettori del lavoro «senior».

Sono allo sportello denunce con l'ispettrice Marika. Un lavoratore di origini moldave, autista di un autoarticolato, denuncia di non avere ricevuto gli ultimi stipendi e di avere subito ricatti da parte del datore di lavoro. Non solo non ha ricevuto gli ultimi cinque stipendi, ma gli è imposto di fare il minor numero di pause possibili. Marika mi spiega che questo è un caso molto delicato, perché se andassero a controllare il cronotachigrafo dell'autoarticolato ed emergesse che non sono state rispettate le pause obbligatorie, a quel punto anche il lavoratore subirebbe una sanzione salata.

Prende degli appunti, fa due controlli al computer e ci pensa un attimo.

Si rivolge al lavoratore: «Facciamo così: lei non è mai venuto. Io mi segno tutto, il nome della cooperativa e le informazioni che mi ha dato. Ma la rendiamo una denuncia anonima, perché altrimenti anche lei rischia grosso».

Gli spiega nel dettaglio la normativa e la situazione, prende le informazioni necessarie e lo lascia andare.

Le chiedo come mai abbia preso questa decisione, infrangendo, di fatto, una normativa. Lei mi dice che ci sono delle situazioni in cui bisogna capire le persone e questa è una di quelle. Chiudere un occhio, in questo caso, significa stare dalla parte del lavoratore che altrimenti sarebbe «cornuto e mazziato».

Nota di campo, settembre 2017

Ispettore «Senior»

Durante la conciliazione monocratica una lavoratrice domestica di origine ucraina non sta parlando e nella stanza c'è un grande silenzio. Sembra intimidita dalla presenza del proprio datore di lavoro, che nemmeno guarda in faccia. Rosanna mi sembra innervosita dal fatto che questa mancanza di comunicazione non stia portando la conciliazione da nessuna parte.

Decide allora di fare uscire il datore di lavoro dalla stanza, nonostante la procedura non lo consenta. Una volta uscito, la lavoratrice rompe il silenzio scoppiando in lacrime. Lamenta non solo il fatto di non essere stata pagata, ma anche di aver subito degli abusi sessuali, mostrandoci dei lividi nel corpo. Rosanna decide di procedere su un doppio binario: di portare avanti la conciliazione per «fare avere alla lavoratrice quanto meno un po' di indipendenza economica in tempi rapidi» e di contattare lei stessa le forze dell'ordine, portando avanti in parallelo un procedimento penale.

Mi fa notare successivamente che se non avesse infranto quella regola, la conciliazione sarebbe stata un fallimento.

Nota di campo, marzo 2017

Ispettore «Senior»

La conferma di questa prassi operativa da parte degli ispettori «senior» si è avuta anche quando nel corso delle interviste svolte con l'ausilio delle vignette sono state presentate le situazioni ipotetiche di Alina e di Paci. Solo gli ispettori «senior» hanno infatti affermato la loro volontà di «*chiudere un occhio*» e agire in modo diverso rispetto a quanto prescritto dal regolamento formale.

Ovviamente va poi valutata la realtà dei fatti, ma non avrei problemi a non proporre la conciliazione ad entrambi. O a barare un pochino in favore di entrambi. Nonostante il mio lavoro sia cambiato negli anni, il suo scopo non è cambiato ed è quello di fare la cosa giusta ed aiutare chi lavora. Che sia un operaio, un facchino, una domestica, un lavoratore autonomo. Poi ovviamente ci sono casi facili, difficili, complessi, grandi e piccoli. Ma io penso che bisognerebbe fare il possibile per aiutare chi ha lavorato e ha subito ingiustizie.

Intervista 1

Ispettore «Senior»

Gli ispettori «junior» intervistati tendono invece ad agire *intra legem* rispetto agli scenari proposti. Solo in 3 su 7 infatti, si dicono disposti a sconsigliare la conciliazione per Paci in fase di denuncia, facendo riferimento a quanto prescritto dalle linee guida nazionali.

5. Considerazioni conclusive

Con questo contributo sono stati individuati i differenti spazi di discrezionalità adottati dagli ispettori del lavoro nella definizione di modalità di intervento nei confronti di simili irregolarità lavorative. Abbiamo definito come la discrezionalità degli ispettori dipenda, non solo dalle risorse a disposizione nella traduzione di orientamenti generali e linee guida, ma anche dalla loro diversa interpretazione delle pressioni istituzionali che inducono l'uniformità dei comportamenti. L'approccio analitico impiegato mostra come l'implementazione delle politiche nell'ambito dell'attività ispettiva nei luoghi di lavoro, non si concretizzi essenzialmente in una pedissequa applicazione di istruzioni operative, ma abbia a che fare con una serie di pratiche sociali che scaturiscono dall'interpretazione della realtà da parte degli ispettori.

Pur mettendo in luce, infatti, le pressioni isomorfe provenienti dal campo istituzionale, si è visto come esse non eliminino gli spazi di discrezionalità degli ispettori del lavoro. Si tratta di una lente di analisi che ci ha permesso di combinare tensioni esterne che premono all'uniformità e libertà nelle scelte operative.

L'incorporazione nell'analisi della prospettiva neo-istituzionalista, d'altro canto, ci ha permesso di offrire una linea di sviluppo alla street-level bureaucracy, aprendo un varco nella scatola nera dell'interazione tra lavoratori e ispettori del lavoro, ed attenuando, a nostro avviso, i maggiori punti deboli di questo filone di studi alle volte troppo concentrato sulla sola implementazione e meno preoccupato di considerare in modo adeguato il più ampio contesto istituzionale (Berman 1978).

Il contributo innovativo che offriamo alla prospettiva street-level è di legare livelli analitici diversi. L'integrazione fra un approccio teorico micro, come quello street-level, ed uno meso, come quello neo-istituzionalista, ci ha consentito di ridurre i punti deboli dei due approcci segnalati dalla letteratura (Powell e Colyvas 2008; Rice 2012; Hupe *et al.* 2015), favorendo una comprensione più approfondita dei fenomeni studiati.

Inoltre, grazie a 9 mesi di osservazione partecipante e alla somministrazione di 15 interviste semi-strutturate con il metodo delle vignette, abbiamo individuato specifiche pressioni isomorfe, di tipo coercitivo, mimetico e normativo. Gli ispettori del lavoro, in quanto street-level bureaucrats, si trovano in una delicata posizione: tengono conto nel lavoro quotidiano degli effetti di queste pressioni e al tempo stesso differenziano il proprio potere discrezionale di intervento orientandolo a seconda dell'interpretazione attribuita alla specifica situazione. (Garrow e Grusky 2012).

La combinazione di questi due quadri teorici assieme a quanto illustrato nel presente contributo lascia spazio ad ulteriori prospettive di ricerca. Sarebbe interessante, per esempio, condurre la stessa indagine in altre sedi territoriali dell'INL, per fare emergere diversi fenomeni legati al rapporto tra specifiche pressioni istituzionali nei campi organizzativi dei controlli nei luoghi di lavoro e prassi consolidate di intervento localizzato. Un contesto diverso (caratterizzato da una forte diffusione del lavoro irregolare) rende più tolleranti o più severe le valutazioni degli ispettori? Un sottodimensionamento dell'organico in rapporto alle richieste di intervento, come influisce sul potere discrezionale degli ispettori?

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini, M. (2005) *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Barter, C., Renold, E. (2000) 'I wanna tell you a story': exploring the application of vignettes in qualitative research with children and young people, in *International journal of social research methodology*, vol. 3, n. 4, pp. 307-323.
- Berman, P. (1978) *The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy*, Santa Monica, RAND Corporation.
- Bonazzi, G. (2002) *Come studiare le organizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Brodkin, E. Z., Majmundar, M. (2010) *Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 20, n. 4, pp. 827-848.
- Carchedi, F., Mottura, G., Pugliese, E. (a cura di) (2003) *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, Milano, FrancoAngeli.
- Catanzaro, R., Colombo, A. (2009) *Badanti & Co. Il lavoro domestico straniero in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Chan, A. (1998) *Labor standards and human rights: The case of Chinese workers under market socialism*, in *Human Rights Quarterly*, vol. 20, n. 4, pp. 886-904.
- Cuppini, N., Pallavicini, C. (2015) *Le lotte nella logistica nella valle del Po*, in *Sociologia del lavoro*, n. 138, pp. 210-224.
- DiMaggio, P. e Powell, W. (1983) *The Iron Cage Revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, in *American Sociological Review*, vol. 48, n. 2, pp. 147-160.

- Fassin, D. (2013) *La forza dell'ordine. Antropologia della polizia nelle periferie urbane*, Bologna, La Linea.
- FRA (European Union for Fundamental Rights) (2015) *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights*, Vienna, FRA.
- Fullin, G., Vercelloni, V. (2009) *Dentro la trappola. Percezioni e immagini del lavoro domestico e di cura nei percorsi delle donne immigrate*, in *Polis*, vol. 23, n. 3, pp. 427-462.
- Garrow, E.E., Grusky, O. (2012) *Institutional logic and street-level discretion: The case of HIV test counseling*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 23, n. 1, pp. 103-131.
- Geertz, C. (1982) *The way we think now: Toward an ethnography of modern thought*, in *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, vol. 35, n. 5, pp. 14-34.
- Grappi, G. (2016) *Logistica*, Roma, Ediesse.
- Ham, C., Hill, M. (1986) *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Harrits, G. S. (2019) *Stereotypes in context: How and when do street-level bureaucrats use class stereotypes?*, in *Public Administration Review*, vol. 79, n. 1, pp. 93-103.
- Hupe, P., Hill, M. (2007) *Street-level Bureaucracy and Public Accountability*, in *Public Administration*, vol. 85, n. 2, pp. 279-299.
- Hupe, P., Hill, M., Buffat, A. (a cura di) (2015) *Understanding Street-Level Bureaucracy*, Bristol, Bristol Policy Press.
- Kagan, J. (1997) *Temperament and the reactions to unfamiliarity*, in *Child development*, vol. 68, n. 1, pp. 139-143.
- Kazepov, Y., Barberis, E. (2012) *Social Assistance Governance in Europe. Towards a Multi-Level Perspective*, in Marx e Nelson (a cura di) *Minimum Income Protection in Flux*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 217-248.
- Kempa, M., Singh, A.M. (2008) *Private security, political economy and the policing of race: Probing global hypotheses through the case of South Africa*, in *Theoretical Criminology*, vol. 12, n. 3, pp. 333-354.
- Kirkpatrick, I., Ackroyd, S., Walker, R. (2005) *The new managerialism and public service professions*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Lipsky, M. (1980) *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010) *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services 30th Anniversary Expanded Edition*, New York, Russel Sage Foundation.
- Loyens, K. (2015) *Law enforcement and policy alienation - coping by labour inspectors and federal police officers* in Hupe, Hill, Buffat (a cura di) *Understanding street level bureaucracy*, Bristol, Bristol Policy Press, pp. 99-114.
- Maynard-Moody, S. W., Musheno, M., Musheno, M. C. (2003) *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*, Michigan, University of Michigan Press.
- Meyers, M.K., Vorsanger, S. (2003) *Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy*, in Peters and Pierre (a cura di), *Handbook of Public Administration*, Londra, Sage, pp. 245-54.
- Moini, G. (2015) (a cura di) *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Roma Ediesse.
- Nielsen, V.L. (2006) *Are street-level bureaucrats compelled or enticed to cope?*, in *Public Administration*, vol. 84, n. 4, pp. 861-889.
- Paraciani, R., Rizza, R., (2019) *When the workplace is the home. Labour inspectors' discretionary power in the field of domestic work: an institutional analysis*, in *Journal of Public Policy*, pp. 1-16.

-
- Piore, M.J. (1979) *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Powell, W.W., Colyvas, J.A. (2008) *Microfoundations of institutional theory*, in Greenwood, Oliver, Sahlin-Andersson e Suddaby (a cura di) *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, London, Sage.
- Power, M. (2002) *La società dei controlli*, Roma, Edizioni di comunità.
- Raaphorst, N. (2018) *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, pp. 485-502.
- Reiss, A.J. (1984) *Selecting strategies of social control over organizational life*, in Hawkins e Thomas (a cura di) *Enforcing regulation*, Boston, Springer, pp. 23-35.
- Rice, D. (2012) *Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: toward a micro-institutionalist theory of policy implementation*, in *Administration & Society*, vol. 45, n. 9, pp. 1038-1062.
- Sarti, R. (2010) (a cura di) *Lavoro domestico e di cura. Quali diritti?*, Roma, Ediesse.
- Saruís, T. (2015) *Gli operatori sociali nel nuovo welfare: tra discrezionalità e responsabilità*, Roma, Carocci editore.
- Semi, G. (2010) *L'osservazione partecipante. Una guida pratica*, Bologna, Il Mulino.
- Wiering, M. A. (1999) *Explorations in efficient reinforcement learning*, (Tesi di dottorato, Università di Amsterdam).

REBECCA PARACIANI
Università di Bologna
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
Strada Maggiore 45 - Bologna
rebecca.paraciani2@unibo.it

ROBERTO RIZZA
Università di Bologna
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
Strada Maggiore 45 - Bologna
roberto.rizza@unibo.it

