

4. *Discrezionalità professionale: coordinate teoriche, implicazioni pratiche, spazi di ripoliticizzazione*

di Daniela Leonardi

1. **L'approccio Street-Level Bureaucracy: la discrezionalità professionale come lente analitica**

Il concetto di discrezionalità professionale, centrale nella teoria Street-Level Bureaucracy (Lipsky, 1980; 2010), fa riferimento al grado di libertà attribuito ai/lle professionisti/e che lavorano quotidianamente a contatto con l'utenza al fine di implementare le politiche. L'espressione "implementare le politiche" comprende un'enorme e variegata serie di attività tra le quali: prendere decisioni, adattare le ipotetiche tipologie – previste a monte – alle situazioni specifiche che si presentano nella quotidianità lavorativa, affrontare conflitti di ruolo, far rispettare leggi e regolamenti, assegnare risorse, esprimere giudizi e valutazioni.

La discrezionalità professionale è stata analizzata in profondità in vari campi di applicazione: dai servizi sociali parte dei sistemi di welfare (Gulland, 2011; Saruis, 2015; Zacka, 2017; Leonardi, 2019), ai servizi che si occupano dell'aiuto nella ricerca di un impiego (van Berkel, Valkenburg, 2007; Caswell, Høybye-Mortensen, 2015; Raspanti, 2019), allo studio di figure professionali come gli ispettori del lavoro (Piore, Schrank, 2008; Paraciani, Rizza, 2020), al sistema scolastico (Vedung, 2015), sanitario (Walker, Gilson, 2004) e poliziesco (Maynard-Moody, Musheno, 2003). Un altro fertile filone di analisi è dato dagli studi che analizzano i cambiamenti nei processi di *governance* e *management*. Il fine è di esplorare i meccanismi attraverso cui tali cambiamenti influenzano le pratiche organizzative, con particolare attenzione per le condizioni di lavoro. Come riportato da Brodtkin (2013, p. 945), si tratta di ricerche che vanno al di là di questioni quali il controllo e l'efficienza bensì adottano uno sguardo critico per approfondire aspetti centrali quali performance e *accountability*. Lo scopo non è studiare *cosa* funziona ma *come* funziona. Un ulteriore apporto significativo è dato dallo studio delle risposte Street-Level alla gestione delle organizzazioni incentrata sulle misurazioni di performance, pratica che è diventata sempre più pervasiva (Brodtkin, 2013). La ricerca in questo campo ha fornito un contributo

distintivo studiando i meccanismi attraverso i quali la misurazione delle prestazioni dà forma al lavoro a contatto con l'utenza. Gli studi in questo ambito indicano che la misurazione delle performance crea potenti incentivi che portano gli *street-level bureaucrats*, ovvero coloro che lavorano a diretto contatto con l'utenza, a concentrarsi esclusivamente sulle dimensioni del lavoro che vengono misurate, a discapito delle altre. Le ricerche si sono focalizzate sulle varie possibilità attraverso cui i *frontline workers*, cioè gli operatori e le operatrici in prima linea, usano la loro discrezionalità per adattarsi alle misurazioni di performance. Questi adattamenti portano a prassi che possono rimodellare il senso e le finalità degli interventi, in modi che spesso non sono facilmente visibili se non con un'osservazione accurata sul campo e una conoscenza approfondita del contesto. Si tratta di dinamiche estremamente ricorrenti specialmente in contesti nordeuropei, anglosassoni e statunitensi, nella cornice del *New Public Management* (Lane, 2002) e del *Post-New Public Management* (Andersson, Liff, 2012).

Meno sviluppata, ma allo stesso tempo estremamente interessante, è l'interpretazione degli incontri burocratici dal punto di vista dei beneficiari, come nel lavoro presentato da Barnes ed Henly (2018). La ricerca mette in luce come questi incontri tra Stato e cittadini influenzino la partecipazione politica e la loro percezione del governo:

We argue that it is not just *what* [corsivo dell'autrice] citizens experience when interacting with public bureaucracies; it is also *how* they interpret those experiences that may influence whether or not they claim benefits and their perception of the state (ivi, p. 165).

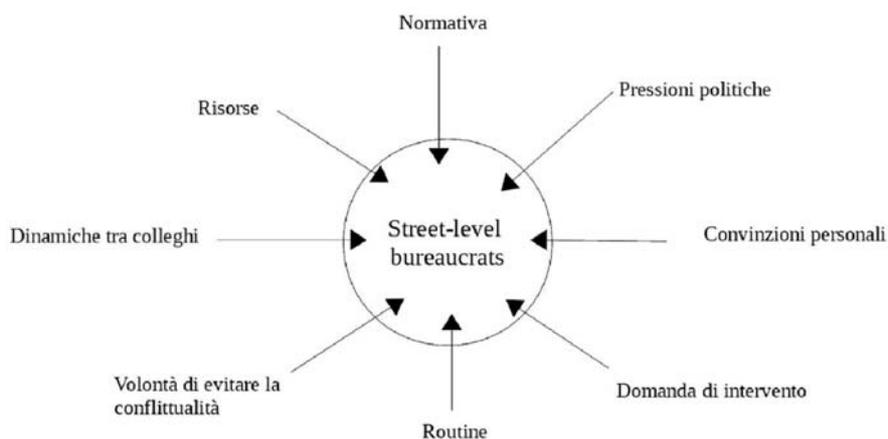
Alcuni autori (Pratt, Sossin, 2009), soprattutto con riferimento all'ambito legal-giudiziario, si sono chiesti se fosse possibile eliminare la discrezionalità, altri (Jones, 1999; Langan, 2000) hanno analizzato l'avvento del managerialismo con le sue misurazioni di performance come una minaccia all'autonomia degli *street-level bureaucrats* sebbene Lipsky, riconosciuto come fondatore della Street-Level Bureaucracy Theory, nel suo classico saggio "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services" (1980; 2010) fosse stato molto chiaro nel sostenerne l'imprescindibilità e l'ineliminabilità. Molta letteratura si è focalizzata sulla bontà o sugli usi impropri della discrezionalità che viene analiticamente suddivisa in:

- discrezionalità espressamente prevista dalle norme ai fini dello svolgimento del loro lavoro, per esempio, al fine di consentire l'adattamento ai casi particolari, selezionando, tra le opzioni previste, quella maggiormente opportuna;
- discrezionalità data dalla necessità pratica di effettuare delle interpretazioni a causa della natura nebulosa delle politiche;
- discrezionalità come aperta trasgressione della norma.

Gli *street-level bureaucrats* si trovano in un ruolo molto delicato e pregno di contraddizioni: sono collettori di tensioni che provengono sia dall'alto, ovvero dall'organizzazione per cui lavorano – che a sua volta deve rispettare le indicazioni dell'amministrazione locale – che ha precise aspettative su di loro; sia dal basso, ovvero dai beneficiari, che si aspettano risposte personalizzate che soddisfino le proprie esigenze.

Di seguito, chi scrive ha rielaborato un'immagine molto efficace utilizzata per descrivere gli *street-level bureaucrats* (Ham, Hill, 1986). Essi sono rappresentati al centro di una sfera di influenza verso la quale sono indirizzati vettori che raffigurano le pressioni subite dagli operatori quando compiono le loro scelte e che questi ultimi si trovano a dover conciliare nell'assolvimento dei propri compiti (Saruis, 2015, p. 27).

Fig. 1 – Rappresentazioni delle pressioni che si esercitano sugli *street-level bureaucrats* (rielaborazione da Ham, Hill, 1986; Saruis, 2015)



Questo ci permette di osservare come esistano fattori che, su livelli diversi, influenzano l'esercizio della discrezionalità professionale. La Street-Level Bureaucracy Theory ha saputo mettere in evidenza il ruolo giocato dai fattori strutturali, dai fattori di tipo organizzativo e dai fattori attinenti alla sfera individuale. Tra i fattori strutturali di livello macro troviamo per esempio la trasformazione dei sistemi di welfare, l'insufficienza delle risorse che a monte influenza il processo di attuazione. Il secondo tipo di fattori ha origine nel contesto organizzativo. L'autonomia nel lavoro degli *street-level bureaucrats* è circoscritta da normative e regolamenti nonché dalla specifica cultura organizzativa. Nella quasi totalità dei casi, gli operatori/trici sociali si trovano alle prese con direttive e regolamenti poco chiari, obiettivi spesso

ambigui e contraddittori. A loro, come abbiamo visto, viene richiesto di interpretare, di attuare strategie di coping per affrontare contesti ad alto tasso di stress. Devono, inoltre, costantemente mediare tra esigenze e valori diversi (Zacka, 2017). Il loro comportamento dev'essere flessibile, deve adattarsi alle condizioni di lavoro. Mandati vaghi, interventi e categorie che si prestano a interpretazioni differenti costituiscono la quotidianità in cui si muovono gli *street-level bureaucrats*. Tutto questo ovviamente espone questi lavoratori e queste lavoratrici a pressioni, situazioni dilemmatiche e, a volte, potenzialmente conflittuali. Il corpus comune di conoscenze rappresentato dai documenti e dai regolamenti, infatti, può essere interpretato e descritto secondo modalità differenti. Diverse ma altrettanto valide interpretazioni della politica potrebbero essere fatte attingendo a elementi dello stesso corpo di conoscenza, enfatizzando determinati elementi o minimizzandoli a seconda della persona che si trova a farlo (Evans, Harris, 2004, p. 886).

Evans e Harris (2004) nel loro lavoro "Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion" sostengono che la discrezionalità in sé non sia né buona né cattiva e che solo partendo da questa affermazione si può uscire dall'*impasse* che caratterizza gran parte della letteratura di riferimento. Gli autori invitano a pensare la discrezionalità professionale come una serie di gradazioni nella libertà di prendere decisioni e sostengono che il grado di libertà professionale dei lavoratori dovrebbe essere valutato caso per caso.

In Italia l'approccio Street-Level per l'analisi delle politiche non è molto sviluppato. Si tratta di una teoria nata negli Stati Uniti e che si è sviluppata principalmente in Nord America e nei paesi del Nord Europa. Recentemente, nella letteratura e nelle conferenze tale mancanza è stata problematizzata nei contesti del Sud globale, per esempio, le dinamiche di clientelismo e i gradi diversi di fiducia istituzionale influenzano l'implementazione delle policy, e ora questo gap sta venendo colmato. (Lotta *et al.*, 2022; Leonardi *et al.*, in corso di pubblicazione). A questo proposito, Lotta e colleghi/e (2022) scrivono nell'introduzione alla *special issue* da loro curata, "Recontextualizing Street-Level Bureaucracy in the developing world", che il loro interesse scientifico è rivolto alla comprensione di ciò che riguarda le applicazioni empiriche e le conseguenti sfide all'approccio teorico quando l'impianto analitico si sposta dal Nord al Sud del mondo. Lo scopo è l'approfondimento dell'evoluzione delle idee e delle proposizioni teoriche, sviluppate solitamente nel contesto degli stati liberali consolidati e delle democrazie avanzate, «when they reach the specific conditions and varying contexts of states and societies in the developing world» (Lotta *et al.*, 2022, p. 3).

In conclusione di questa panoramica delle principali coordinate teoriche del dibattito Street-Level – presentate qui brevemente e senza alcuna pretesa di esaustività – l'obiettivo di questo capitolo è di sostenere la centralità della lente analitica della discrezionalità professionale utile a fornire strumenti per

l'analisi degli odierni scenari e delle dinamiche che caratterizzano i sistemi di welfare in società altamente complesse e sottoposte a sfide e disuguaglianze crescenti. Per esempio, rispetto alla digitalizzazione del welfare – uno dei cambiamenti recenti più significativi nell'ambito delle politiche sociali – si ritiene importante evidenziare il fatto che una delle principali argomentazioni a favore della svolta digitale nel welfare sia proprio la retorica relativa alla necessità di ridurre la discrezionalità professionale esercitata dagli *street-level bureaucrats*. Le nuove tecnologie digitali, gli algoritmi, vengono presentati come strumenti tecnici neutrali e utili a ridurre gli spazi di azione degli *street-level bureaucrats* (de Boer, Raaphorst, 2023). Barry (2001) afferma che tale neutralità non esiste. Si tratta piuttosto di sviluppare consapevolezza rispetto alla politicità di tali strumenti. «To say that a technology can be political is not to denounce it, or condemn it as a political instrument» (Barry, 2001, p. 9). Altri autori e autrici, con le loro ricerche sul campo, hanno messo in evidenza come gli strumenti di profilazione offrano lenti attraverso le quali gli individui sono resi “leggibili” e “misurabili” dallo Stato. È interessante notare che tali strumenti, mascherati da dispositivi meramente tecnici, rimangono spesso invisibili (Bowker, Star, 2000) e sfuggono all'attenzione del dibattito pubblico e scientifico (Sztandar-Sztanderska, Zielenska, 2020). Per esempio, nel caso di strumenti che attribuiscono un punteggio rispetto al grado di “occupabilità” di un individuo, il fatto stesso di misurare tale occupabilità pone dei dilemmi e dei quesiti tutt'altro che meramente tecnici poiché il responso incide in modo significativo sulle esistenze degli individui e sulle opportunità dei cittadini disoccupati. A seconda della categorizzazione, accedono a differenti politiche attive del mercato del lavoro e differenti sono le procedure di gestione dei casi per gli *street-level bureaucrats* (Sztandar-Sztanderska, Zielenska, 2020).

Nei paragrafi che seguono verranno analizzati i fattori che influenzano l'esercizio della discrezionalità e verrà presentata una particolare accezione della discrezionalità professionale, ovvero la discrezionalità intesa come advocacy. A partire dalla ricerca dottorale dell'autrice, gli esiti del fieldwork – svolto in diversi servizi di accoglienza rivolti alla popolazione senza dimora – consentono a chi scrive di presentare una particolare tipologia di discrezionalità, apertamente rivendicata dai soggetti della ricerca e analizzata come modalità partecipativa all'interno del processo di policy-making. I soggetti della ricerca a cui si fa riferimento in questo capitolo veicolano istanze dal basso, a partire dal proprio punto di osservazione privilegiato rispetto alla conoscenza delle problematiche che si verificano e rispetto alla necessità di proporre cambiamenti.

2. Fattori che influenzano l'esercizio della discrezionalità

Il delicato ruolo ricoperto dagli *street-level bureaucrats*, descritto nel paragrafo precedente, è tra i motivi per cui l'esercizio della discrezionalità professionale è inevitabile. L'analisi dei cambiamenti dei sistemi di welfare deve, dunque, necessariamente prendere in considerazione le implicazioni micro al livello di attuazione delle policy. Il lavoro di van Oorschot (2000) ci consente di aggiungere che, con l'aumentare della condizionalità nei sistemi di welfare, dovuta alla contrazione delle risorse, gli *street-level bureaucrats* sono talvolta più presi dalla preoccupazione di razionare le risorse disponibili che non dal far sì che vengano stanziati le risorse necessarie. Aspetto, quest'ultimo, su cui ritengono di non avere sufficiente voce in capitolo. Stabilita a monte, la condizionalità modifica le modalità di erogazione dei servizi e, non di rado, produce trasformazioni rilevanti, per esempio, nei cosiddetti patti tra operatori/trici dei servizi sociali e utenti. In questa cornice, sul livello delle pratiche, anche gli/le *street-level bureaucrats* giocano un ruolo chiave nell'allocazione delle risorse, valutando – in base alle informazioni a loro disposizione – chi potrà accedere a un determinato servizio, per quanto tempo e quando non avrà più quella possibilità (Molander, 2016). La funzione distributiva insita nelle pratiche informali ci consente di esplorare come gli operatori influenzino le possibilità dei potenziali beneficiari di accedere a risorse monetarie e servizi o di presentare reclami.

A partire dal lavoro di Lipsky (1980), numerosi autori/trici hanno dimostrato come organizzazioni diverse presentino caratteristiche simili, che danno forma alle modalità di lavoro, e come il lavoro a contatto con l'utenza sia estremamente delicato e i lavoratori/trici in prima linea esposti a innumerevoli situazioni potenzialmente conflittuali. Parallelamente, coloro che lavorano a diretto contatto con l'utenza in molti casi sono spinti verso quelle tipologie di lavoro da una forte motivazione, che può sostenerli o metterli in crisi nella quotidianità poiché spesso non possono svolgere il loro lavoro in accordo con i loro principi ideali. La letteratura mette in evidenza il fatto che i dilemmi cui devono far fronte si acuiscono se si trovano a interagire con persone povere, di diversa provenienza geografica, migranti. Anche gli aspetti legati al genere hanno un impatto sulle modalità con cui si prendono le decisioni e sulla relazione operatore-assistito; in questa occasione, però, tale aspetto non può essere oggetto di approfondimento. È, inoltre, significativo considerare il fatto che le diverse professioni svolte allo Street-Level godono di un tipo di riconoscimento, stipendio e status differente all'interno della società e questo può rientrare nei fattori di influenza rispetto all'esercizio della discrezionalità nonché – aspetto rilevante – ai vissuti rispetto a tale esercizio. In una professione poco riconosciuta e poco remunerata, come quella analizzata da chi scrive, gli *street-level bureaucrats* possono essere meno inclini ad allargare e rivendicare apertamente i propri spazi di azione;

allo stesso tempo, però, i professionisti del sociale spesso sono spinti da motivazioni non solo di tipo economico e questo influisce sulle modalità con cui svolgono il loro impiego nella quotidianità. Saruis (2015, p. 102), con riferimento agli/le operatori/trici sociali nel contesto italiano, enfatizza l'importanza di queste figure che agiscono nel punto di incontro tra una dimensione macro e micro. Li definisce «figure cruciali» in quanto addette a gestire il momento in cui le norme sono convertite in decisioni concrete per fornire risposte specifiche. Punto di incontro tra una dimensione macro relativa alle importanti trasformazioni che riguardano il welfare, le decisioni politiche, e una dimensione micro che riguarda le scelte individuali. È importante ribadire che la teoria non intende definire *street-level bureaucrats* tutti i lavoratori pubblici, o che forniscono servizi per conto del pubblico. Se si tratta in primis dei lavoratori/trici a diretto contatto con la cittadinanza, Lipsky (1980; 2010) vuole soprattutto fare riferimento a coloro che subiscono pressioni causate dal dover agire in un contesto caratterizzato da risorse scarse.

Nel lavoro sul campo svolto in occasione del percorso dottorale dell'autrice – consistito in 9 mesi di etnografia in diversi servizi di accoglienza rivolti alle persone senza dimora nella città di Torino (Case di ospitalità, comunemente definiti dormitori e sportelli informativi ad accesso diretto), 20 interviste realizzate con policymaker, operatori/trici sociali, persone senza dimora a cui si è aggiunta la proposta di vignette come tecnica di ricerca utile a operationalizzare il concetto di discrezionalità professionale – sono intesi come *street-level bureaucrats* gli educatori/trici, gli assistenti sociali, gli/le OSS che lavorano a diretto contatto con l'utenza e che presentano le caratteristiche sopra descritte.

Dall'analisi dei dati effettuata da chi scrive, emerge un'articolazione delle diverse tipologie di fattori che va a influenzare le scelte e le modalità attuali dagli *street-level bureaucrats*. Il tema delle risorse è stato un aspetto di primo piano nel lavoro sul campo svolto nei servizi di accoglienza per le persone senza dimora. Per esempio, la non corrispondenza tra i posti letto disponibili nelle strutture di accoglienza e le persone homeless che facevano richiesta e che avevano i requisiti per farla era tra i vincoli che imponevano delle scelte, e tali scelte erano vissute con difficoltà.

Tra i fattori di influenza, si è riscontrata anche una significativa volontà da parte dei lavoratori/trici di evitare la conflittualità con il gruppo dei pari poiché la dimensione dell'équipe, del gruppo, ha un peso rilevante e agire in modo discrezionale rispetto quanto deciso dalla singola équipe, presentava dei costi maggiori per l'operatore/trice rispetto al fatto di agire in modo discrezionale a norme stabilite a un livello di generalità maggiore come, per esempio, un regolamento cittadino. Gli *street-level bureaucrats* nei servizi rivolti alla homelessness hanno, inoltre, la sensazione costante di lavorare in un contesto in cui la logica di intervento prevalente è di tipo emergenziale. Pro-

prio la continua “emergenza” permette di andare in deroga – espressione significativa e molto ricorrente – di frequente ai regolamenti; raramente, però, tali regolamenti vengono modificati in modo permanente. Dal punto di vista analitico, dunque, la deroga serve ad aprire degli spazi temporanei di possibilità che però solitamente non si trasformano in cambiamenti strutturali.

Nella loro quotidianità professionale, gli operatori/trici si trovano nella condizione di dover dare delle risposte e di doverle dare in fretta. A volte possono trovarsi in situazioni rischiose per la loro incolumità e, ugualmente, ci si aspetta da loro un comportamento professionale. Un aspetto chiave è l’impegno profuso dai lavoratori nel gestire i conflitti di ruolo tra i propri valori e quelli delle organizzazioni, dei beneficiari, e dei decisori politici (Tummers *et al.*, 2012; Leonardi, Paraciani, Raspanti, 2021). Ci si aspetta anche provino empatia per le storie di vita raccontate dagli utenti ma, allo stesso tempo, che non transigano da regolamenti e normative.

3. La discrezionalità professionale come *advocacy* e come margine di resistenza

Tra le diverse accezioni analitiche che la discrezionalità professionale può assumere, nella ricerca sul campo è emersa in maniera significativa la discrezionalità come *advocacy*, cioè volta a promuovere il punto di vista e i diritti dell’utenza. Di seguito le parole di un intervistato: «Io operatore sono la soglia e finché ci sono io, la soglia è aperta». Il riferimento è alla *bassa soglia*, espressione con cui tradizionalmente vengono definiti i servizi di accoglienza per le persone senza dimora, caratterizzati da poche regole di accesso. Da molti *street-level bureaucrats* incontrati durante la ricerca viene però vista come una soglia di accesso sempre più alta, dunque, la citazione è una presa di posizione rispetto al fatto che soprattutto alcuni operatori/trici con grande anzianità di servizio ritengono che il loro lavoro, si stia modificando in senso più restrittivo mentre loro vogliono continuare il più possibile a tutelare la loro utenza. Come racconta un intervistato:

È inutile raccontarsela, questa non è bassa soglia. Noi l’anno scorso eravamo a 60, quest’anno siamo riusciti ad avere 100, nell’altro dormitorio l’hanno fissata a 40. Anche perché con l’ultimo sbarramento a 60 noi avevamo una lista di 250 persone. E se di 250 persone permetti di presentarsi a chiedere il posto ai primi 60, prima che arrivi a essere nei 60 passano due mesi e mezzo. Quest’anno ci siamo attestati tra l’iscrizione e il posto assegnato sui tre mesi, l’anno scorso erano cinque. Cinque mesi vuol dire che ti iscrivi e il posto lo prendi due volte l’anno, e gli altri dieci mesi stai in strada. Così non funziona.

Il riferimento è a una procedura che gli operatori/trici definivano di “sbarramento”, inserita poiché le liste di attesa per l’ottenimento del posto in dormitorio erano molto lunghe; in una Casa di ospitalità le persone iscritte erano 250, a fronte di 42 posti letto. Questa regola, introdotta a livello cittadino, prevedeva che solo una parte di quanti iscritti in lista di attesa si potesse presentare fisicamente presso la struttura per richiedere il posto letto, e questo nell’opinione di molti operatori rappresentava un limite alla possibilità di accesso diretto che caratterizza questa tipologia di servizio. Il tema era stato molto discusso sia nelle riunioni d’équipe sia nel Tavolo di bassa soglia che riunisce i coordinatori/trici dei diversi servizi insieme ai responsabili del settore di *policy* dell’amministrazione comunale e, al termine di lunghi confronti, gli operatori/trici dei servizi singoli avevano ottenuto di poter stabilire a livello di équipe la soglia per il proprio servizio. Coloro che si erano fatti portavoce di questa istanza – che nasceva per aprire degli spazi di negoziazione rispetto a una regola istituita per tutelare le condizioni in cui esercitavano il loro lavoro ma che finiva per escludere una serie di persone dalla possibilità, pur avendone diritto, di potersi presentare per far richiesta di un posto letto – avevano di fatto lavorato affinché si allargassero le maglie e si facesse una seppur parziale, inversione di marcia rispetto a tale decisione. L’avevano fatto apertamente promuovendo occasioni di discussione collettive volte a creare consapevolezza nel gruppo dei pari e successivamente a portare il proprio punto di vista all’attenzione dei funzionari dell’amministrazione locale.

Le metafore dell’operatore come “soglia”, “confine”, “equilibrista” sono state ricorrenti nel corso del fieldwork da parte di coloro che sentono di poter fare la differenza nello svolgimento del proprio ruolo e che agiscono un tipo di discrezionalità rivendicata apertamente, e riconosciuta come strumento di lavoro. Si tratta di operatori/trici che tentano di allargare costantemente gli spazi di azione di cui dispongono e di farlo ai fini della promozione degli interessi dei propri utenti.

Dal punto di vista analitico, la discrezionalità professionale può essere agita in direzioni diverse: gli operatori possono intendere il loro ruolo in termini di *advocacy* e impegnarsi per la promozione dei diritti degli utenti, ed è il caso su cui ci soffermiamo in questo capitolo, oppure possono esercitare i loro margini di azione penalizzando gli utenti. Tummers e colleghi (2015) a questo proposito distinguono tra: «mowing towards clients or against clients». In questa accezione, in caso di conflittualità con gli utenti, gli operatori agiscono privilegiando e identificandosi con il punto di vista della committenza adottando un approccio di tipo disciplinante. Coloro tra gli operatori che rivendicano un ruolo maggiormente decisionale volto alla ricerca del maggior beneficio possibile per gli utenti, spesso sono anche coloro che hanno una maggiore consapevolezza di esercitare un potere e lo dichiarano, come nello stralcio seguente.

La questione è come eserciti il potere. Nel concreto la tua intenzionalità educativa si manifesta, si dichiara agli occhi della persona in base a come tu eserciti il potere. Le regole, che rapporto hai con le regole? Un educatore porta tutto il mondo discusso in équipe, in azioni molto concrete, in un modo di dire: qui si sta, queste sono le regole, si sta in questo posto seguendo, seguendo un certo codice, che non è solo il regolamento. Secondo me non puoi stare in un servizio di quel tipo se non hai una grande tolleranza al... al tollerare chi va fuori dalla regola, no? E quindi a calibrare costantemente, minuto per minuto, l'applicazione di un regolamento rispetto alla specifica condizione che osservi.

Non sempre, però, la discrezionalità è apertamente rivendicata: durante il fieldwork si sono potuti osservare episodi in cui la discrezionalità professionale veniva agita, per tutelare l'utenza, ma non rivendicata, soprattutto nei casi di discrezionalità rispetto alle decisioni prese dall'équipe. In questi casi più che di *advocacy* si trattava di spazi di resistenza attuati a livello individuale.

A livello generale, si è riscontrata una maggior facilità nel promuovere pubblicamente, e in maniera collettiva, spazi di tutela dei diritti delle persone senza dimora quando si trattava di essere discrezionali rispetto a norme e regolamenti stabiliti altrove, in luoghi decisionali anche con peso maggiore ma caratterizzati da un minor grado di prossimità rispetto alle decisioni prese dal proprio gruppo di lavoro e che alcuni *street-level bureaucrats* potevano considerare penalizzanti rispetto all'utenza ma trovandosi in minoranza, oppure non sentendosi sufficientemente legittimati, preferivano non esporsi pubblicamente dichiarandosi in disaccordo. Al tempo stesso, però, nei margini di azione loro concessi agivano diversamente da quanto stabilito o, più frequentemente, allargavano per quanto possibile l'interpretazione del regolamento a favore dell'utenza.

4. Riflessioni conclusive sulla discrezionalità come chiave analitica e sulla politicità del ruolo degli *street-level bureaucrats*

La letteratura *Street-Level* mette in evidenza l'importanza di considerare il livello dell'attuazione degli interventi come un livello fondamentale ai fini dell'analisi delle politiche. Al livello dell'implementazione, quello che accade nella quotidianità di servizi, uffici e sportelli è parte integrante del processo di policymaking a tutti gli effetti. In questo scenario i lavoratori/trici a contatto con l'utenza sono figure di primo piano. In particolar modo, per quel che riguarda le politiche sociali, la questione dell'attuazione degli interventi riveste un'importanza determinante perché a questo livello non si gioca esclusivamente la relazione tra istituzioni e cittadini; insieme alla trasmissione di prestazioni assistenziali, si negoziano anche ruoli, identità e diritti (Dubois, 2009).

La discrezionalità è causata dall'interazione tra *agency* e contesto e questo punto concerne la questione dell'articolazione tra i livelli macro e micro che intervengono a dar forma alle politiche di interesse e al funzionamento delle organizzazioni. A livello micro, molti dei *frontline workers* intervistati da chi scrive hanno più volte ribadito di avere un loro stile spesso apertamente rivendicato (Leonardi, 2019).

Lungi dal formalismo impersonale spesso attribuito alle funzioni burocratiche [...] le disposizioni individuali degli operatori di sportello orientano non solo il rapporto che essi intrattengono con il loro lavoro, ma anche la costruzione del loro ruolo (Dubois, 2018, p. 147).

Le differenti persone che si occupano di accoglienza non sono ridicibili esclusivamente al ruolo che dovrebbero impersonare: le loro traiettorie di vita personali e professionali danno forme ed esiti diversi alla discrezionalità da loro agita e di conseguenza alla relazione con l'utenza. Non è l'implementazione a essere direttamente sinonimo di discrezionalità, sono le scelte particolari, le prassi attuate nel processo che la generano. La discrezionalità non deriva direttamente dall'incertezza ma dalle differenti risposte attuate per fronteggiare tale incertezza (Zacka, 2017, p. 49). Alcuni operatori/trici rivendicano apertamente i loro margini di azione, convinti di poter apportare dei miglioramenti nella *policy* e di avere un ruolo di *advocacy*, altri non ne parlano ma l'osservazione nei servizi permette di cogliere le strategie da loro attuate per allargare gli spazi decisionali; all'estremo opposto ci sono coloro che subiscono tali spazi e li vivono come una forzatura in un ruolo che non spetterebbe loro, un indebito processo di responsabilizzazione di cui farebbero volentieri a meno. I due estremi si situano lungo un continuum di atteggiamenti diversi sia per quel che riguarda l'esercizio della discrezionalità sia per quel che riguarda i loro vissuti rispetto alla discrezionalità professionale.

Come abbiamo visto, gli operatori/trici supervisionano il trattamento che i cittadini ricevono nei programmi di assistenza e hanno in mano le chiavi di una dimensione della cittadinanza (Lipsky 1980/2010, p. 4). Le decisioni burocratiche, infatti, spesso influenzano in maniera significativa la vita delle persone e la reale esigibilità dei diritti. Non possiamo quindi definire gli *street-level bureaucrats* esclusivamente come esecutori poiché contribuiscono a costruire e ricostruire informalmente le politiche con il loro lavoro quotidiano. «*Street-level bureaucrats* have a significant amount of discretion in deciding what to pursue and what to prioritize. Clearly, these questions are not just “technical”» (Zacka, 2017, p. 45). Si tratta di una questione dibattuta in letteratura: gli *street-level bureaucrats* sono mediatori degli interventi ma anche della politica intesa in senso più ampio? Su questo si richiama quella che in inglese è la distinzione tra *policy* e *politics* che aiuta a rendere più chiara l'importante distinzione. Brodtkin (2013, p. 23) afferma

che se con una prima analisi risulta immediatamente evidente il ruolo di questi lavoratori nel mediare, attraverso le loro pratiche quotidiane, gli interventi pianificati altrove; attraverso un'analisi ancora più in profondità risalta la loro importanza nel mediare anche aspetti estremamente politici quali la possibilità di presentare delle rivendicazioni nei confronti dello Stato, di far valere i propri diritti, presentare reclami e richieste di risarcimento. Analizzare quel che accade sul livello delle pratiche è dirimente anche per le possibilità da parte di questi attori di favorire oppure ostacolare i beneficiari nel loro esercizio di *voice*. Utilizzare la discrezionalità professionale come lente analitica consente di considerare il ruolo degli/le *street-level bureaucrats* nella sua politicità, così come le responsabilità che ne derivano. Nell'attuale welfare in trasformazione tale approccio consente di approfondire il dibattito rispetto a quali sono le conseguenze sulla quotidianità professionale di un sistema di welfare in cui aumenta la condizionalità, come vengono tradotte e messe in pratica le politiche, con quali condizioni organizzative, con quali elementi di riflessività da parte degli *street-level bureaucrats*.

Riferimenti bibliografici

- Andersson T., Liff R. (2012), *Multiprofessional cooperation and accountability pressures: Consequences of a post-new public management concept in a new public management context*, «Public management review», 14(6), pp. 835-855.
- Barnes C. Y., Henly J. R. (2018), “*They Are Underpaid and Understaffed*”: *How Clients Interpret Encounters with Street-Level Bureaucrats*, «Journal of Public Administration Research and Theory» 28(2), pp. 165–81.
- Barry A. (2001), *Political machines: Governing a technological society*, Athlone Press, London and New York.
- Bowker G.C., Star S.L. (2000), *Sorting things out: Classification and its consequences*, MIT Press, Cambridge.
- Brodkin E. Z. (2013), *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics*, Georgetown University Press, Washington, DC.
- Caswell D., Høybye-Mortensen M. (2015), *Responses from the frontline: How organisations and street level bureaucrats deal with economic sanctions*, «European Journal of Social Security», 1, pp. 489-503.
- de Boer N., Raaphorst N. (2023), *Automation and discretion: Explaining the effect of automation on how street-level bureaucrats enforce*, «Public Management Review», 25(1), pp. 42-62.
- Dubois V. (2009), *Towards a critical policy ethnography. Lessons from fieldwork on welfare control in France*, «Critical Policy Studies» 3(2), pp. 219-237.
- Dubois V. (2018) *Il burocrate e il povero. Amministrare la miseria*, Mimesis, Milano [1999].
- Evans T., Harris, J. (2004), *Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion*, «The British Journal of Social Work», 34(6), pp. 871-895.

- Gulland J. (2011), *Ticking boxes – decision-making in employment and support allowance*, «Journal of Social Security Law», 18(2), pp. 68-85.
- Ham C., Hill M. (1986), *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Jones C. (1999), *Social work: regulation and managerialism*, «Professionals and the new managerialism in the public sector», pp. 37-49.
- Lane J.E. (2002), *New Public Management: An Introduction*, Routledge, London.
- Langan M. (2000), *Social services: Managing the third way*, «New managerialism, new welfare», pp. 152-168.
- Leonardi D. (2019), *Etichettare, valutare, scegliere. Spazi discrezionali in un disegno di intervento istituzionale*, «Autonomie locali e servizi sociali», 2, pp. 305-320.
- Leonardi D., Paraciani R., Raspanti D. (2021), *A strategy is necessary. The policy-client conflict within different relational asymmetries: A comparison at the street-level*, «International Journal of Sociology and Social Policy», 41(13/14), pp. 81-95.
- Leonardi D., Paraciani R., Raspanti D. (in corso di pubblicazione), *Street-level Bureaucracy Theory meets different Souths*, «International Journal of Sociology and Social Policy».
- Lipsky M. (1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*, Russel Sage Foundation, New York.
- Lipsky M. (2010), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*, expanded version, Russel Sage Foundation, New York.
- Lotta G., Pires R., Hill M., Møller M.O. (2022), *Recontextualizing Street-Level Bureaucracy in the developing world*, «Public Administration and Development», 42(1), pp. 3-10.
- Maynard-Moody S., Musheno M. (2003), *Cops, teachers, counselors: Narratives of street-level judgment*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Molander A. (2016), *Discretion in the welfare state. Social rights and professional judgment*, Routledge, London.
- Paraciani R., Rizza R. (2020), *Ispettori del lavoro e street-level bureaucracy. Gestire le irregolarità lavorative tra spinte isomorfe e spazi discrezionali*, «Polis», 35(3), pp. 597-620.
- Piore M.J., Schrank A. (2008), *Toward managed flexibility: The revival of labour inspection in the Latin world*, «International Labour Review», 147(1), pp. 1-23.
- Pratt A., Sossin L. (2009), *A brief introduction of the puzzle of discretion*, «Canadian Journal of Law and Society/La Revue Canadienne Droit et Société», 24(3), pp. 301-312.
- Raspanti D. (2019), *Coping with a voluntary client. Frontline workers in public employment services dealing with employers' recruitment needs*, «Politiche sociali, Social Policies», 3, pp. 427-446.
- Saruis T. (2015), *Gli operatori sociali nel nuovo welfare: tra discrezionalità e responsabilità*, Carocci editore, Roma.
- Sztandar-Sztanderska K., Zielenska M. (2020), *What makes an ideal unemployed person? Values and norms encapsulated in a computerized profiling tool*, «Social Work & Society», 18(1), pp. 1-16.

- Tummers L., Vermeeren B., Steijn, B., Bekkers V. (2012), *Public professionals and policy implementation: Conceptualizing and measuring three types of role conflicts*, «Public Management Review», 14(8), pp. 1041-1059.
- van Berkel R., Valkenburg B. (a cura di), (2007), *Making it personal: Individualising activation services in the EU*, Policy Press, Bristol.
- van Oorschot W. (2000), *Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public*, «Policy & Politics», 28(1), pp. 33-48.
- Vedung E. (2015), *Autonomy and street-level bureaucrats' coping strategies*, «Nordic Journal of Studies in Educational Policy», (2), 28643, pp. 15-19.
- Walker L., Gilson L. (2004), *'We are bitter but we are satisfied': nurses as street-level bureaucrats in South Africa*, «Social science & medicine», 59(6), pp. 1251-1261.
- Zacka B. (2017), *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*, Harvard University Press, Cambridge.