

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E  
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di Laurea Triennale in *Servizio Sociale*



LA PROFESSIONE DELL'ASSISTENTE SOCIALE: TRA  
DISCREZIONALITÀ E VINCOLI ORGANIZZATIVI

*Relatrice:* Prof.ssa MARTINA VISENTIN

*Laureanda:* IRENE SCARPA

Matricola N. 1221952

A.A. 2021/2022



*A Irma*



## Indice

INTRODUZIONE .....	3
CAPITOLO I .....	7
LA DISCREZIONALITÀ DEGLI ASSISTENTI SOCIALI NELLA PROSPETTIVA TEORICA DELLA STREET-LEVEL BUREAUCRACY .....	7
1.1. INTRODUZIONE .....	7
1.2. COSA SONO LE STREET-LEVEL BUREAUCRACIES .....	9
1.3. GLI ASSISTENTI SOCIALI COME STREET-LEVEL BUREAUCRATS .....	12
1.4. LA DISCREZIONALITÀ .....	14
1.4.1. <i>Alcune tipologie di discrezionalità</i> .....	15
1.5. LA DISCREZIONALITÀ COME MEZZO PER L'IMPLEMENTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE .....	20
1.6. LO SVILUPPO DI STRATEGIE DI COPING .....	24
CAPITOLO II .....	29
L'INTRODUZIONE DELLA LOGICA MANAGERIALE NEI SERVIZI SOCIALI E LE CONSEGUENZE PER LA DISCREZIONALITÀ DEGLI OPERATORI .....	29
2.1. PREMessa .....	29
2.2. IL NEW PUBLIC MANAGEMENT .....	30
2.3. I LIMITI POSTI DALLA MANAGERIALIZZAZIONE DEI SERVIZI ALLO SPAZIO DISCREZIONALE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI .....	34
2.3.1. <i>Utente come persona o consumatore?</i> .....	38
2.3.2. <i>Il rapporto tra street-level bureaucrats e manager</i> .....	41
2.4. LA MANAGERIALIZZAZIONE NON SEGNA LA FINE DELLA DISCREZIONALITÀ .....	44
CAPITOLO III .....	49
LE OPINIONI DEGLI ASSISTENTI SOCIALI SULLA DISCREZIONALITÀ IN SEGUITO ALLA MANAGERIALIZZAZIONE .....	49
3.1. UNA PREMessa: L'IMPORTANZA DELLA RICERCA SOCIALE .....	49
3.1.1. <i>Gli studi qualitativi e quantitativi</i> .....	51
3.2. INDAGINE SUGLI ASSISTENTI SOCIALI DELL'AREA MINORI DEL MINNESOTA ...	52
3.2.1. <i>In che misura gli assistenti sociali sperimentano in linea diretta la pressione per aumentare la produttività e l'efficienza?</i> .....	53
3.2.2. <i>Quanta discrezionalità professionale hanno gli operatori dell'assistenza all'infanzia?</i> .....	54
3.2.3. <i>In che modo gli operatori resistono al managerialismo sul lavoro?</i> .....	56
3.3. REPORT DELLA RICERCA SULLE OPINIONI DEGLI ASSISTENTI SOCIALI ITALIANI .....	57
3.3.1. <i>L'autonomia nella gestione dell'agenda di lavoro</i> .....	59
3.3.2. <i>Le risorse</i> .....	60
3.3.3. <i>Il ruolo del privato</i> .....	62
3.4. RIFLESSIONI CONCLUSIVE .....	64
CONCLUSIONI .....	67
BIBLIOGRAFIA .....	73



## Introduzione

La missione principale della professione dell'assistente sociale è quella di migliorare il benessere umano e di aiutare a soddisfare i bisogni fondamentali e complessi di tutte le persone, con particolare attenzione a coloro che sono vulnerabili, oppressi e che vivono in condizioni di povertà. Sicora (2014) ha elaborato una traduzione della definizione internazionale di Servizio Sociale, che cita: *il servizio sociale è una professione basata sulla pratica e una disciplina accademica che promuove il cambiamento sociale e lo sviluppo, la coesione e l'emancipazione sociale, nonché la liberazione delle persone. Principi di giustizia sociale, diritti umani, responsabilità collettiva e rispetto delle diversità sono fondamentali per il servizio sociale*<sup>1</sup>. *Sostenuto dalle teorie del servizio sociale, delle scienze sociali, umanistiche e dai saperi indigeni, il servizio sociale coinvolge persone e strutture per affrontare le sfide della vita e per migliorarne il benessere.* Il lavoro sociale è diverso dalle altre professioni, perché si concentra sia sulla persona che sul suo ambiente. Gli assistenti sociali, infatti, si occupano dei fattori esterni che influenzano la situazione e le prospettive di una persona, andando a creare opportunità di valutazione e di intervento per aiutare le persone e le comunità ad affrontare efficacemente la loro realtà e a cambiarla, se necessario. Nel perseguimento di questi obiettivi, gli assistenti sociali si devono relazionale contemporaneamente, oltre che con l'utenza, anche con i funzionari dell'organizzazione entro cui sono inseriti, con altri professionisti del sociale e con le realtà presenti nel territorio di riferimento. Nel contesto di questa intricata rete relazionale che devono gestire quotidianamente, gli assistenti sociali subiscono, allo stesso tempo, le pressioni dei vincoli della normativa e del mandato istituzionale proprio del servizio entro cui operano. Nonostante siano tenuti a rispettare le regole dell'autorità a loro superiore, riescono a mantenere un grado di autonomia nella propria pratica professionale, tramite l'impiego della discrezionalità. Essa è una componente fondamentale del lavoro sociale, in quanto consente un margine di manovra agli operatori, al fine di rendere l'intervento maggiormente centrato sulla persona e sul suo bisogno. Invero, anche all'interno del Titolo II del Codice deontologico degli assistenti sociali (*Doveri e responsabilità generali dei professionisti*), l'articolo 18

---

<sup>1</sup> Definizione internazionale di Servizio Sociale (traduzione in italiano dall'inglese "Global definition of Social Work" anno 2014; a cura di A. Sicora v1 dd. 30.04.14)

sostiene che: *l'assistente sociale afferma e difende la propria autonomia di giudizio, tecnica ed intellettuale da pressioni e condizionamenti di qualunque natura in tutte le proprie azioni e interventi professionali*. L'autonomia professionale si realizza in due ambiti: quello tecnico-professionale e quello di giudizio. Nel primo caso si vuole stabilire il primato del singolo operatore rispetto agli aspetti procedurali di conduzione del caso, per cui l'assistente sociale decide e definisce, relativamente ai principi ed ai valori della professione, alle sue conoscenze ed alla sua esperienza, il percorso operativo più idoneo rispetto alla situazione specifica. L'autonomia di giudizio, invece, riguarda la capacità del professionista in quanto tale di individuare i nodi problematici, le risorse da attivare ed i punti su cui fare leva per mobilitare la persona verso il cambiamento; saper definire quali strategie di progettazione ed azione siano le più indicate nella singola circostanza. Tuttavia, l'assistente sociale non può agire liberamente senza curarsi delle norme e dei mandati che è tenuto a rispettare. Vengono giustamente posti dei limiti agli operatori del sociale nell'esercizio delle loro funzioni. Lo scopo di questo elaborato sarà analizzare a fondo qual è il rapporto che intercorre tra lo spazio discrezionale degli assistenti sociali ed i vincoli organizzativi posti dalle istituzioni entro cui lavorano. In questo caso, le istituzioni vanno intese come i sistemi organizzativi con finalità di attuare norme e realizzare attività sociali. Questo implica che l'operatore deve essere responsabile verso le norme e le richieste che l'ente pone nei suoi confronti. Tuttavia, le richieste e le norme hanno sempre un livello di discrezionalità applicativa. Sentirsi responsabili nei confronti di un'istituzione significa dunque non solo eseguire meccanicamente un certo mandato, ma anche attivarsi autonomamente affinché gli obiettivi dell'ente siano raggiunti nel modo più efficiente ed efficace possibile (Fazzi, 2013).

La tematica sarà sviluppata nei tre capitoli che compongono questo elaborato.

Nel primo capitolo verrà esaminata in maniera approfondita la prospettiva teorica delle *street-level bureaucracies* dello studioso americano Michael Lipsky. Innanzitutto, fornendo una definizione dell'espressione "burocrazia di strada", da lui coniata, per identificare tutte le organizzazioni che assolvono le proprie funzioni a diretto contatto con i cittadini. Nodo centrale dell'analisi di Lipsky sono gli *street-level bureaucrats*, ovvero i funzionari che lavorano all'interno delle burocrazie di strada, tra i quali rientrano anche gli assistenti sociali. Lo studioso individua delle caratteristiche comuni nelle modalità e nelle condizioni di lavoro di questi professionisti, i quali si trovano a dover fronteggiare

diverse sfide contemporaneamente. Le domande sociali della popolazione sono in costante mutamento e crescita, portando ai servizi richieste sempre nuove, che implicano risposte innovative. Le risorse destinate al *welfare*, invece, subiscono continui tagli, rendendo ancora più difficile riuscire a fornire ai cittadini i servizi e gli aiuti che sarebbero necessari. Date tali circostanze, è facile intuire come la discrezionalità diventi una capacità indispensabile da mettere in campo per l'assistente sociale. Vista la sua importanza, vedremo quali possono essere alcune diverse accezioni di discrezionalità, andando a definirne delle tipologie identificate in letteratura. La discrezionalità è infatti un argomento che ha trovato ampio spazio di indagine tra gli studiosi degli ultimi decenni. Vedremo i loro diversi contributi, spesso tra loro contrastanti, rispetto all'impiego della discrezionalità per l'implementazione delle politiche pubbliche, facendo un confronto con la visione di Lipsky. Il capitolo termina con un paragrafo sui meccanismi di *coping* messi in atto dagli assistenti sociali per riuscire a gestire il sovraccarico lavorativo, dato dalle condizioni di lavoro pressanti entro cui sono inseriti.

I processi di riforma del welfare degli ultimi anni hanno modificato ulteriormente il contesto di lavoro degli assistenti sociali. Per cercare di fare fronte alla difficoltà di fornire servizi ed interventi adeguati ai cittadini, al netto delle condizioni critiche di lavoro, sono state introdotte logiche di mercato nell'erogazione dei servizi. Nel capitolo II vedremo come l'applicazione delle logiche neoliberali nell'assistenza sociale ha comportato la ridefinizione degli obiettivi in termini di *performance*, efficienza e rendicontazione. Gli assistenti sociali hanno vissuto primariamente questa fase di trasformazione dei servizi e molti autori sostengono che ha segnato la fine della discrezionalità professionale degli operatori, andando ad intaccare in maniera significativa sia la relazione con l'utenza, che il rapporto con i propri superiori. Svolgeremo un'analisi critica delle posizioni sostenute dalla letteratura della limitazione della discrezionalità, forse eccessivamente pessimistiche, mettendole a confronto con quelle di altri studiosi, i quali riconoscono un certo impatto nel lavoro sociale di questi cambiamenti, senza però che abbiano segnato effettivamente la fine della discrezionalità degli operatori.

Infine, nel capitolo III verranno indagate le opinioni degli assistenti sociali in merito ai cambiamenti subiti dal loro spazio discrezionale a seguito della managerializzazione dei servizi degli ultimi anni. Per fare ciò, ci serviremo di una recente indagine condotta sui *social workers* del Minnesota e di un Report di una ricerca svolta sugli assistenti

sociali italiani nel 2020. I due studi evidenzieranno delle pressioni verso l'efficienza maggiormente significative rispetto al passato, ma dimostrano anche che la discrezionalità rimane una caratteristica non negoziabile della professione dell'assistente sociale. Gli operatori continuano ad applicarla e a rivendicarne l'esercizio.

## Capitolo I

### **La discrezionalità degli assistenti sociali nella prospettiva teorica della Street-Level Bureaucracy**

#### **1.1. Introduzione**

Il focus del capitolo I di questo elaborato sarà sulla teoria delle *street-level bureaucracies* di Michael Lipsky. L'autore, partendo dall'analisi delle caratteristiche delle organizzazioni pubbliche che forniscono servizi ai cittadini, sostiene sostanzialmente che la discrezionalità degli operatori a contatto con la cittadinanza è inevitabile. Ciò in quanto le organizzazioni di servizio pubblico sono necessariamente organismi complessi e ingombranti, con obiettivi politici vaghi e conflittuali e risorse limitate; la discrezionalità nasce dalla necessità di trasformare gli obiettivi *street-level* in politiche pratiche e di decidere come utilizzare le risorse limitate per raggiungere tali obiettivi (Lipsky, 2010). Nel presentare questa argomentazione, Lipsky mette in discussione i resoconti formali dell'attuazione delle politiche come politiche chiare emesse dal centro e attuate localmente, senza problemi, dagli *street-level bureaucrats* (Evans, 2006). Per questo l'analisi di Lipsky si può sicuramente definire innovativa e rimane di fondamentale rilevanza anche nei dibattiti odierni sulla materia, nonostante il suo libro intitolato *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (1980) risalga a più di quarant'anni fa. Come vedremo nelle pagine successive, lo studioso americano esamina le *street-level bureaucracies* in relazione all'interazione dei burocrati di strada con i cittadini che ricevono i servizi e al loro rapporto con i manager dell'organizzazione. Si concentra inoltre sul ruolo fondamentale della discrezionalità nel plasmare le politiche pubbliche in fase di attuazione e nella necessità degli *street-level bureaucrats* di sviluppare strategie di azione per far fronte alle pressioni organizzative, senza venire sopraffatti dal carico di lavoro e dalle scadenze amministrative da rispettare.

Il resoconto di Lipsky condivide l'opinione generale riscontrata nella letteratura sul lavoro sociale circa la crescente importanza dei tentativi della dirigenza di gestire e controllare la pratica quotidiana dei burocrati di strada. Tuttavia, offre anche un contrappeso al corpo principale di questa letteratura, che tende a caratterizzare i *manager* come onnipresenti e

capaci di sopprimere la discrezionalità (Evans, 2004). Di conseguenza, il suo lavoro è stato oggetto di critiche da parte di alcuni autori che adottano questa posizione<sup>2</sup> (Howe, 1991), come vedremo nel capitolo successivo.

Osservando le citazioni finora riportate in questa introduzione, potrebbe sembrare che l'argomentazione di Lipsky sia anacronistica, risalendo ormai a diversi anni fa. Tuttavia, non è così, infatti il lavoro di Lipsky continua a essere rilevante per i dibattiti sulla discrezionalità nel lavoro sociale e, come tale, offre un utile punto di partenza per esaminare la topografia della discrezionalità professionale nei servizi sociali (Evans, 2006). In linea con l'enfasi posta da Smith sull'approccio alla discrezionalità come argomento di indagine, l'analisi di Lipsky è utile sia per i suoi punti di forza che per le sue debolezze. Fornisce un insieme di ipotesi sulla discrezionalità che facilita lo scomodo processo di passare dalla teoria ai dati e viceversa, che Smith considera un processo cruciale nell'analisi della discrezionalità<sup>3</sup> (Smith, 1981). Con l'introduzione di logiche manageriali nella gestione ed erogazione dei servizi per l'assistenza, gli assistenti sociali stanno vivendo un periodo di riassetto dei servizi. Anche il rapporto di lavoro con i propri superiori si è modificato, insieme alle modalità di interazione con gli utenti afferenti al servizio. In questo nuovo contesto lavorativo e con domande sociali in continuo mutamento, il lavoro sociale si è dovuto mettere in discussione e la discrezionalità è servita più che mai per gestire questa fase di transizione nei servizi e per riaffermare l'identità professionale degli assistenti sociali. Ecco, dunque, spiegato il motivo per cui iniziare la nostra analisi fornendo un quadro chiaro e completo della teoria di Michael Lipsky risulta fondamentale ai fini della tesi. In questo capitolo verranno illustrate le caratteristiche delle *street-level bureaucracies* e dei funzionari al loro interno, con particolare riguardo alla figura professionale dell'assistente sociale. Successivamente si cercherà di definire il concetto molto ampio di discrezionalità, evidenziandone delle diverse accezioni che può assumere, a seconda del modo in cui lo si vuole esaminare. Ci si concentrerà, poi, sui meccanismi di *coping* degli operatori e sul loro ruolo nell'implementazione delle politiche pubbliche. La teoria di Lipsky costituirà di fatto le fondamenta di questo elaborato, ma verrà presa in esame in maniera critica,

---

<sup>2</sup> Howe, D. (1991a) 'Knowledge, Power and the Shape of Social Work Practice' in Davies, M. (ed.) *The Sociology of Social Work*, London: Routledge; citato da Evans (2006).

<sup>3</sup> Smith, G. (1981) 'Discretionary Decision-making in Social Work' in Adler, M. and Asquith, S. (eds.) *Discretion and Welfare*, London, Heinemann; citato da Evans (2006).

evidenziandone le criticità e mettendola in costante confronto anche con altri autori, che avevano visioni molto differenti dell'applicazione della discrezionalità da parte degli operatori sociali.

## 1.2. Cosa sono le Street-Level Bureaucracies

Lo studio delle *street-level bureaucracies* (SLBs) prese avvio verso la fine degli anni Sessanta negli Stati Uniti, quando i ricercatori iniziarono ad interrogarsi sui modi effettivi tramite cui i governi potessero efficacemente alleviare, se non sradicare, la povertà e altri complicati problemi sociali.

Ad un primo sguardo, l'espressione *street-level bureaucracy* può ingannevolmente sembrare un concetto semplice; una comoda etichetta per le agenzie pubbliche che pensiamo di conoscere così bene (Brodkin, 2012). Invece, è stato oggetto di diversi settori di analisi. Sono molti gli studiosi internazionali che si sono dedicati a questo argomento, sviluppando svariati contributi, riflessioni e ricerche, anche in contrasto tra loro.

Cooper, Sornalingam & O'Donnell (2015) affermano che quella della *Street-Level Bureaucracy* è una teoria sociologica che cerca di spiegare le pratiche di lavoro e le convinzioni dei lavoratori in prima linea nei servizi pubblici, ed i modi in cui essi attuano le politiche pubbliche nel loro lavoro quotidiano. Il padre fondatore di questo settore di studio e ricerca è Michael Lipsky, studioso americano di implementazione delle politiche pubbliche. In questo campo sono due i principali approcci di analisi: *top-down* e *bottom-up*. Il primo si concentra sulla progettazione delle politiche pubbliche a livello centrale, tendendo però a considerare la loro attuazione quasi come un processo meramente amministrativo. Il secondo, invece, “views policy from the perspective of target population and the service deliverers”<sup>4</sup>. Si focalizza, quindi, sugli attori che rendono concrete le disposizioni politiche e su come essi debbano mostrare flessibilità per potersi adattare alle difficoltà locali ed ai fattori contestuali. Lipsky, adottando l'approccio *bottom-up*, ha sviluppato il concetto di “burocrazia di strada” nel suo libro *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* del 1980, che ha poi

---

<sup>4</sup> Signé, L. (2017). *Policy Implementation – A synthesis of the Study of Policy Implementation and the Causes of Policy Failure*. Policy Paper - OCP Policy Center, p. 13. <https://www.policycenter.ma/sites/default/files/OCPPC-PP1703.pdf>

ulteriormente aggiornato nella versione del 2010, in cui vuole analizzare la qualità e le modalità della realizzazione degli interventi statali. Nonostante l'analisi di Lipsky prenda avvio dai servizi pubblici territoriali degli Stati Uniti della seconda metà del Novecento, quanto emerso dai suoi scritti ha avuto ampia risonanza, allora come oggi, ed ha portato a sviluppare studi e ricerche sul tema anche in ambito europeo (come ad esempio Regno Unito, Danimarca, Norvegia, Italia), incontrando sia sostenitori che critiche. Evans (2006) sostiene che il resoconto di Lipsky delle SLBs e del modo in cui sono state gestite riflette la situazione contemporanea dei servizi sociali managerializzati, ad esempio in termini di metodologia del controllo di gestione e del linguaggio dell'ammissibilità, delle misure di performance e dei risultati.

Per riuscire a comprendere il pensiero di Lipsky, risulta necessario premettere che i governi sono responsabili della protezione dei cittadini, della fornitura di beni e servizi in risposta ai loro bisogni e della gestione del budget per svolgere queste attività. Nell'esercizio di tali responsabilità, alcune burocrazie governative operano direttamente con individui ed organizzazioni del territorio. Generalmente, all'interno di queste burocrazie i "livelli più alti" si concentrano sul fare politica, mentre i "livelli più bassi" si dedicano sulla sua attuazione. Le burocrazie a tutti gli ordini di governo - nazionali, statali, locali, ecc. - hanno *street levels*, poiché tutti gli ordini di governo trattano con i cittadini. La *street-level bureaucracy* si realizza nella pratica da parte dei livelli più bassi di governo (appellati da Lipsky con appunto l'espressione "livello di strada") di attuare politiche pubbliche, tramite interazioni quotidiane dirette con singoli membri del pubblico.

Tradizionalmente, l'opinione pubblica riporta una visione negativa degli apparati burocratici statali, basata su una loro accezione stereotipata, che porta a definirli come farraginosi ed inefficienti. Allo stesso modo, lo stereotipo viene esteso ai lavoratori all'interno di queste organizzazioni: il burocrate viene visto come l'operatore svogliato dietro la scrivania, ligio ed inflessibile nell'applicazione delle rigide norme organizzative. Se un dipendente pubblico prende l'iniziativa, si ritiene che ciò sia generato dal desiderio di proteggere i propri interessi o quelli della propria amministrazione<sup>5</sup>. Brodtkin (2012) riflette su come Lipsky sia riuscito a mettere in discussione il noto simbolismo della

---

<sup>5</sup> Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine - Atherton.

burocrazia, mostrando come le rappresentazioni comuni sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni siano problematiche per almeno due aspetti chiave:

- dal punto di vista analitico, non prendono in considerazione gli sforzi quotidiani che molti lavoratori del servizio pubblico intraprendono per svolgere bene il proprio lavoro e, nel contempo, per fare del bene alla propria comunità e alla società;
- dal punto di vista politico, le rappresentazioni che enfatizzano il malcostume burocratico alimentano una narrativa antigovernativa che minaccia i risultati delle politiche sociali.

Con le sue argomentazioni, Lipsky non aveva lo scopo di fornire un'immagine arbitrariamente positiva dell'organizzazione degli apparati burocratici e del lavoro dei loro funzionari, quanto invece di svolgere un'innovativa analisi critica, che prendesse in considerazione anche l'influenza di ulteriori fattori. Questa prospettiva consente la possibilità che la colpa delle pratiche problematiche non sia interamente dei burocrati stessi, ma delle condizioni strutturali che essi devono affrontare (Brodin, 2012).

Evans (2006) sostiene che dal Secondo Dopoguerra si è assistito ad una significativa espansione dei servizi pubblici a livello locale e cita Lipsky (1980), il quale osserva che il settore pubblico ha assorbito responsabilità precedentemente assolte da organizzazioni private in aree diverse e critiche come la polizia, l'istruzione e la sanità<sup>6</sup>. Inoltre, in tutti questi campi il governo non solo ha soppiantato le organizzazioni private, ma ha anche ampliato l'ambito di responsabilità di quelle pubbliche. Tuttavia, nei decenni successivi e oggi ancora, i servizi pubblici statali e comunali si trovano ad affrontare tagli sostanziali ai loro bilanci. All'interno di un contesto di lavoro segnato dalle limitazioni nelle risorse finanziarie, dall'avanzamento di sempre più richieste nuove da parte dei cittadini e dalle preoccupazioni derivanti dalle pressanti richieste di efficienza, ecco dunque che ha preso forma la concezione di Lipsky delle SLBs e dei loro funzionari. Diversamente dagli approcci più tradizionali che ponevano l'accento sulle strutture formali (Evans, 2006), nell'analisi della pubblica amministrazione Lipsky ha l'obiettivo di esaminare le condizioni quotidiane di attuazione delle politiche. Invero, partendo dall'osservazione che molti servizi pubblici operano all'interno di un sistema contraddittorio e confuso, lo studioso sostiene che gli operatori del settore sono così portati a sviluppare strategie di

---

<sup>6</sup> Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>.

sopravvivenza, applicando la loro discrezionalità al fine di garantirsi condizioni di lavoro accettabili ed evitando di giungere ad una eccessiva alterazione del proprio mandato, che è spesso: “ambiguous, vague or conflicting” (Lipsky 2010, p.27). Dal punto di vista di Brodtkin (2012), un aspetto sottovalutato della prospettiva della *street-level bureaucracy* è che essa mira a comprendere il lavoro a livello stradale dall'interno verso l'esterno e, quindi, ad indagare le reali opportunità di lavoro per coloro che sono direttamente impegnati nella consegna delle politiche in prima linea.

### **1.3. Gli assistenti sociali come street-level bureaucrats**

Le SLBs differiscono dalle altre burocrazie in quanto una percentuale significativa dei loro dipendenti sono *street-level bureaucrats*, ovvero quelle figure professionali impiegate nel servizio pubblico che si relazionano direttamente con i cittadini e le loro peculiari esigenze e che fanno riferimento a regole formalizzate nella risoluzione dei problemi. Introducendo il concetto di “burocrate di strada”, Lipsky coglie delle caratteristiche comuni nella pratica di questi operatori che assolvono mansioni tra loro differenti. Hupe, Hill & Buffat (2016) sottolineano che Lipsky distingue due modi di intendere l'espressione *street-level bureaucrats*. Il primo è quello di equipararla ai “servizi pubblici con cui i cittadini tipicamente interagiscono. In questo senso, tutti gli insegnanti, gli agenti di polizia e gli assistenti sociali delle agenzie pubbliche sono burocrati di strada, senza ulteriori qualifiche” (Lipsky, 2010, xi). In una seconda definizione, lo studioso americano aggiunge che la burocrazia di strada indica “un impiego nel servizio pubblico di un certo tipo, svolto a determinate condizioni (...) I burocrati di strada interagiscono con i cittadini nel corso del lavoro e hanno discrezionalità nell'esercizio dell'autorità” (ivi, p xvii). È possibile comprendere quindi che due elementi fondamentali che accomunano gli *street-level bureaucrats* sono l'interazione quotidiana con i cittadini e, allo stesso tempo, la discrezionalità nelle decisioni relative ad esenzioni e benefici. Questi professionisti, operando all'interno degli enti responsabili di attuare le politiche pubbliche, devono infatti architettare delle proprie strategie operative nella determinazione della distribuzione di beni e servizi.

Grazie al loro ruolo di professionisti in prima linea nei Servizi Sociali, gli assistenti sociali sono una tipologia di *street-level bureaucrats* in primo piano negli studi sulla materia,

anche se è il loro uso della discrezionalità ad aver costituito il principale interrogativo di ricerca degli studiosi. Ciò dato dal fatto che si crea una situazione quasi di paradosso nel contesto della loro pratica professionale quotidiana. Viene infatti richiesto agli operatori del sociale di garantire i medesimi trattamenti a tutti i cittadini con cui si interfacciano, applicando la logica dell'universalismo<sup>7</sup>, ed al contempo di farsi carico delle loro problematiche individuali, scegliendo le modalità di assegnazione delle risorse per risolvere i problemi nel modo più adeguato. Pacciani & Rizza (2020) formulano un'importante osservazione da prendere in considerazione riguardo la natura di queste interazioni dirette con i cittadini: agendo per conto dell'ente di appartenenza, gli *street-level bureaucrats* risultano i formali rappresentanti dell'istituzione agli occhi dell'utenza, di fatto costituendo per quest'ultima l'incarnazione dello Stato. Ecco, dunque, che si può facilmente comprendere come si tratti di una condizione di lavoro tanto delicata quanto complessa da gestire per il professionista. Esso si trova a dover rispettare le richieste istituzionali dell'organizzazione entro cui è inserito e contemporaneamente gli viene richiesto di sviluppare risposte personalizzate per il singolo utente, dovendo costantemente misurarsi con le risorse a disposizione.

Per queste ragioni, sono delle figure professionali da molti considerate controverse e che sono oggetto di numerose teorie e ricerche in letteratura. A riguardo, Lipsky (2010) osserva che i contributi in materia di SLB sono imprescindibili per due ordini di ragioni:

- in primo luogo, i dibattiti sugli obiettivi e sugli ambiti dei servizi governativi sono essenzialmente dibattiti sulla portata e sulla funzione di questi dipendenti pubblici;
- in secondo luogo, i burocrati di strada hanno un impatto considerevole sulla vita delle persone.

Il suddetto impatto riguarda, come detto, la determinazione di ammissibilità a benefici o sanzioni ed il supervisionamento del trattamento (ovvero del servizio) che i cittadini ricevono in questi programmi (*idem*). In tal senso quindi, gli *street-level bureaucrats*

---

<sup>7</sup> Kohfeldt & Grabe (2014) chiariscono che l'universalismo implica la possibilità di applicare norme, valori o concetti generalizzati a tutte le persone e a tutte le culture, indipendentemente dal contesto in cui si trovano. Queste norme possono concentrarsi sui bisogni umani, sui diritti o sui processi biologici e psicologici e si basano sulla prospettiva che tutte le persone sono essenzialmente equivalenti. Da Kohfeldt, D., Grabe, S. (2014). *Universalism*. In: Teo, T. (eds) *Encyclopedia of Critical Psychology*. Springer, New York, NY. [https://doi.org/10.1007/978-1-4614-5583-7\\_545](https://doi.org/10.1007/978-1-4614-5583-7_545)

mediano alcuni aspetti dell'interazione tra Stato e cittadini, divenendo responsabili della natura del rapporto che va a costruirsi tra le due parti.

Nel contesto di queste condizioni di lavoro, i burocrati di strada (tra cui gli assistenti sociali) operano applicando un certo grado di discrezione, che risulta essere parte integrante dello svolgimento dei propri compiti.

#### **1.4. La discrezionalità**

Come accennato nei paragrafi precedenti, è ampia la letteratura sviluppata in merito al concetto di discrezionalità, il quale è stato preso in esame da varie discipline accademiche (come ad esempio il diritto, l'economia, la sociologia). Tuttavia, compiere una disamina delle diverse visioni teoriche della discrezionalità concepite dai vari ambiti disciplinari non è realizzabile in questa tesi, in quanto richiederebbe uno spazio eccessivo<sup>8</sup>. Volendo dare una prima definizione generale del termine, risulta utile citare Evans (2006), il quale osserva che per i dipendenti la discrezionalità può essere vista come il grado di libertà che possono esercitare in un contesto determinato. Andando più nello specifico, Lipsky (2010) sostiene che a differenza degli altri *lower-level workers* della maggior parte delle organizzazioni, gli *street-level bureaucrats* hanno una notevole discrezionalità nel determinare la natura, la quantità e la qualità dei benefici e delle sanzioni forniti dalle loro agenzie. Lo studioso americano prosegue sostenendo che, nella misura in cui i burocrati di strada sono professionisti, l'affermazione che esercitano una notevole discrezionalità è abbastanza ovvia, proprio perché ci si aspetta che, in quanto tali, esercitino un giudizio discrezionale nel loro campo (Lipsky, 2010). Negli studi empirici sulla SLB successivi, viene spesso citata la definizione dello studioso K. C. Davis: un funzionario pubblico ha discrezionalità quando i limiti effettivi del suo potere lo lasciano libero di scegliere tra possibili corsi di azione e inazione<sup>9</sup>. Da queste prime definizioni è possibile capire come il potere discrezionale non derivi solamente dalla natura peculiare delle interazioni con gli utenti, ma anche dalle specifiche condizioni organizzative entro cui il professionista è inserito. Lo spazio discrezionale è lasciato vuoto dalle norme e si apre tra le norme

---

<sup>8</sup> Per un approfondimento consultare: Hupe, P. (2013). Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(2-2013), 425-440. <https://doi.org/10.3224/dms.v6i2.10>

<sup>9</sup> Davis, K. C. (1969). *Discretionary justice: A preliminary inquiry*. LSU Press. P. 4

(Pacciani & Rizza, 2020). Può dunque essere sia formalmente conferito al professionista tramite disposizioni *ad hoc*, sia configurarsi come una possibilità di azione (o non-azione) frutto delle contingenze, non riconosciuta ufficialmente. Inoltre, il grado e la forza di applicazione della discrezionalità degli operatori possono essere determinati dalle strategie da essi introdotte al fine di gestire un carico di lavoro pressante, oppure, ancora, dai diversi modi in cui le regole possono venire interpretate. Altresì, c'è discrezionalità poiché le norme assegnano all'operatore pubblico spazi di libertà e di responsabilità nella presa di decisioni, quando l'operatore si muove nell'ambiguità interpretativa tra una norma e l'altra, ma anche quando lo *street-level brueaucrat* decide di "chiudere un occhio", violare quanto stabilito dai regolamenti formali per poter scegliere di agire o non agire (Kazepov & Barberis, 2012). Per poter gestire la concreta complessità dei casi e delle singole situazioni degli utenti, gli assistenti sociali (così come gli altri burocrati di strada) ritrovano nella pratica discrezionale uno strumento operativo fondamentale. Tuttavia, la valutazione degli studiosi su questa pratica operativa non è unanime. In una prospettiva *top-down* essa è intesa come una possibilità che gli *street-level bureaucrats* utilizzano per perseguire i propri obiettivi privati (Tummers & Bekkers, 2013). Analizzandola con l'approccio *bottom-up*, invece, viene considerata inevitabile per applicare regolamenti e norme generali in situazioni specifiche, il che contribuisce a migliorare l'efficacia dei programmi politici e il sostegno democratico al programma (*idem*). La prospettiva SLB ha reso possibile il superamento dell'idea di potere discrezionale dell'operatore come mera violazione delle norme e della visione del lavoro degli operatori come atto meramente esecutivo, mettendo in luce la rilevanza di questo spazio (Pacciani & Rizza, 2020).

#### **1.4.1. Alcune tipologie di discrezionalità**

Al fine di meglio definire la pratica discrezionale e di comprenderne le varie sfaccettature, risulta interessante evidenziare come in letteratura siano state sviluppate diverse accezioni di discrezionalità, che non sono tra loro escludenti. Andremo di seguito ad analizzarle, portando anche degli esempi pratici di situazioni che vanno a verificarsi nella quotidianità di lavoro dell'assistente sociale. Ciò al fine di avere un quadro più completo della tematica, essendo quest'ultima molto ampia ed essendo stata presa in esame e catalogata da molteplici studiosi, che ne hanno dato la propria interpretazione. Ci sono similitudini

e differenze tra queste varie specificazioni di modi di intendere la discrezionalità. Ognuna è interessante in quanto consente di concepire un aspetto diverso dello spazio discrezionale, che poi si ritrova nelle pratiche di lavoro concrete degli operatori.

Partendo dall'idea di discrezionalità come libertà di agire, Evans (2006) si è interrogato sul modo in cui venga acquisita la suddetta libertà. Come accennato nel paragrafo precedente, spesso si fa una distinzione tra la libertà che nasce dalle circostanze e quella che viene formalmente concessa (ad esempio da un superiore gerarchico all'interno dell'organizzazione di appartenenza). Queste due diverse basi di discrezionalità sono solitamente indicate come discrezionalità *de facto* - avere il potere di agire, anche se non necessariamente riconosciuto ufficialmente - e discrezionalità *de jure* - avere il potere di decidere in quanto diritto ufficialmente riconosciuto - (Evans, 2006). Lo studioso prosegue sostenendo che uno spazio discrezionale di fatto si crea quando un professionista ha l'opportunità di agire a causa dell'assenza di direttive o controlli esterni. Al contrario, uno spazio discrezionale di diritto implica che l'operatore abbia il riconoscimento ufficiale del diritto (o della facoltà) di decidere una linea d'azione, compresa l'inazione. Sviluppando ulteriormente questa idea, Evans (2006) osserva che, nel momento in cui un *manager* decide di concedere uno spazio discrezionale formale, si fa automaticamente carico di un certo livello di responsabilità, nel senso che potrebbe essere ritenuto responsabile delle decisioni e delle azioni che si verificano all'interno di tale spazio.

Un'altra categorizzazione significativa è stata elaborata da Kazepov & Barberis (2012), i quali, piuttosto che guardare a quali sono gli attori che concedono o meno la discrezionalità, si concentrano sul margine di manovra lasciato dalle norme agli assistenti sociali. I due autori individuano tre tipologie principali di potere discrezionale degli *street-level bureaucrats*:

- discrezionalità *intra-legem*, che si compie all'interno di una norma o di un regolamento;
- discrezionalità *extra-legem*: interpretativa negli interstizi tra norme e regole;
- discrezionalità *contra-legem*, che per l'appunto si pone in contrasto o va oltre la regola.

Nel primo caso, vi è una norma generale e l'operatore utilizza le proprie competenze professionali per determinare il livello dei benefici e l'attuazione delle singole misure all'interno di un determinato insieme di opzioni formalmente disponibili (Kazepov &

Barberis, 2012). È dunque la regola stessa (*intra-legem*) a consentire diverse modalità tramite cui raggiungere l'obiettivo stabilito.

Secondo Sosin (2010), nella discrezionalità *extra-legem* sono l'elusività delle norme, le loro sovrapposizioni, i buchi e le lacune, il modo in cui possono essere interpretate a consentire un ruolo più creativo agli operatori<sup>10</sup>. Essi possono dunque decidere quale misura adottare anche in base alle risorse che hanno a disposizione e alla tipologia di utenza afferente al servizio.

Infine, la discrezionalità *contra-legem* si realizza nei casi in cui i criteri decisionali sono lasciati o assunti dall'operatore, che ha o si prende lo spazio per agire a sostegno (o meno) del richiedente, oppure perché non esiste una norma che tratti quel caso specifico o perché non c'è modo di vincolare la decisione a un diritto rivendicabile (Kazepov & Barberis, 2012).

Kazepov & Barberis (2012) sottolineano come nei Paesi ad autonomia locale ed inquadrati centralmente (come nel caso italiano), di solito i burocrati di strada mantengono un potere discrezionale *intra-legem*: linee guida nazionali più o meno vincolanti, a volte integrate da linee guida locali, guidano il processo decisionale degli *street-level bureaucrats*.

Un altro autore che risulta importante citare in materia di diverse tipologie di discrezionalità degli assistenti sociali è Kelley (1993), il quale prima di esporre la sua categorizzazione, riprendendo March & Simon (1958), evidenzia come la discrezionalità sia associata alla selezione e allo sviluppo di mezzi alternativi per svolgere un determinato compito<sup>11</sup>. Tale selezione può avvenire in modi diversi, come per esempio basandosi sulle conoscenze da esperienze precedenti o su un'attività di ricerca, oppure, ancora, attraverso l'applicazione di una strategia prescritta dall'organizzazione per circostanze specifiche. Inoltre, lo sviluppo dei mezzi per svolgere un compito avviene tramite processi di *problem solving* e di apprendimento (March & Simon, 1958). Data questa premessa, la discrezionalità viene quindi classificata in base alla misura in cui i mezzi per svolgere i compiti sono a disposizione del dipendente. In particolare, Kelley individua tre tipologie di discrezionalità: di routine, creativa e deviante; che andremo di seguito ad analizzare.

---

<sup>10</sup> Sosin, M. H. (2010) *Discretion in human service organizations: Traditional and institutional perspectives*, in Y. Hasenfeld (ed.) *Human Services as Complex Organizations* (London: Sage), pp. 381-404.

<sup>11</sup> March, J. G., & Simon, A. (1958), *Organizations*, New York, NY: John Wiley & Sons, Inc.

### 1) Discrezionalità di routine

Quando il personale di servizio dispone di mezzi potenziali per l'esecuzione di un compito e sceglie un mezzo appropriato, si esercita la discrezionalità di routine; per cui il dipendente seleziona una linea d'azione da un insieme di possibili mezzi per portare a termine un compito (Kelley, 1993). Pensiamo, per esempio, ad un colloquio di primo accesso al servizio tra un'assistente sociale comunale ed un parente di una persona non autosufficiente, che presenta le prime difficoltà a gestire autonomamente il familiare a domicilio. Durante la mia esperienza di tirocinio presso i Servizi Sociali Comunali, ho potuto assistere a diversi colloqui di questo tipo e, dopo una prima fase di ascolto al fine di inquadrare le particolarità della situazione e la richiesta dell'utente, l'assistente sociale mostrava le varie opzioni di percorsi d'azione possibili: attivazione del servizio pasti a domicilio, attivazione del servizio di assistenza domiciliare, richiesta del contributo economico regionale per persone non autosufficienti<sup>12</sup>, inserimento in Centro Diurno oppure in struttura residenziale (Casa di Riposo). Ragionando poi con la persona non autosufficiente interessata ed il suo caregiver, svolgendo una valutazione professionale della situazione dell'utente (anche tramite l'utilizzo di strumenti valutativi, come la Scheda SVAMA, e attraverso il confronto con altri professionisti sanitari e sociali in riunioni d'équipe) era possibile giungere alla scelta della migliore opzione attivabile. Ecco, dunque, che l'obiettivo di garantire la migliore qualità di vita possibile alla persona non autosufficiente e di sostenere i *caregivers* nel carico assistenziale può essere perseguito in molti modi diversi, che il professionista aiuta a definire. Infatti, i comportamenti associati alla discrezionalità di routine sono prescritti dall'esercizio del ruolo professionale dello *street-level bureaucrat* e per questo sono anche attesi dall'organizzazione di riferimento.

### 2) Discrezionalità creativa

Lo sviluppo creativo di mezzi per raggiungere un obiettivo è spesso necessario durante il lavoro dell'assistente sociale. Quando i dipendenti devono sviluppare i mezzi per svolgere un compito, esercitano la discrezionalità creativa (Kelley, 1993). Essa implica

---

<sup>12</sup> La Regione Veneto ha istituito l'Impegnativa di cura domiciliare (ICD) con la DGR 1338 del 30 luglio 2013. L'ICD è un contributo economico previsto per le persone non autosufficienti e/o disabili che vivono a casa propria, con lo scopo di aiutare economicamente l'interessato e i suoi familiari nel garantire un'adeguata assistenza a domicilio. L'importo dipende dal grado di assistenza assicurata e dal valore dell'ISEE.

comportamenti che non sono formalmente specificati, ma che sono comunque considerati positivamente dall'organizzazione (*idem.*).

Nella primavera del 2021, ho svolto 250 ore di tirocinio presso i Servizi Sociali del Comune di Fiume Veneto (PN), dove ho affiancato l'assistente sociale dell'area anziani ed ho avuto modo di assistere alla creazione del *Progetto OSS - In punta di piedi*, che ritengo possa essere un buon esempio di pratica discrezionale creativa. Con i primi *lockdown* contro la diffusione del virus covid-19, servizi ed operatori hanno dovuto cercare modi alternativi per svolgere il proprio lavoro e rimanere in contatto con l'utenza. In questo contesto, le assistenti sociali del Comune di Fiume Veneto, avvalendosi dell'aiuto di alcune Operatrici Socio-Sanitarie, hanno svolto un meticoloso lavoro di contatto telefonico, in particolare di anziani soli che vedevano la loro possibilità di socializzazione e di sostegno esterno venire meno a causa delle quarantene. Successivamente, con lo stabilizzarsi della situazione pandemica e la ripresa delle normali attività del servizio, l'aiuto delle OSS si è rivelato ancora altrettanto incisivo: esse, infatti, non si sono limitate ai contatti telefonici, ma hanno allargato il loro raggio d'azione recandosi a domicilio di persone o nuclei familiari fragili, con reti deboli e bisognosi di un contatto da parte del servizio. Le assistenti sociali hanno iniziato dunque a utilizzare questa risorsa per le casistiche più particolari, presentandola all'utenza come un effettivo servizio stabilito dal Comune. Trattandosi di un importante sostegno gratuito per utenti particolarmente fragili, con ricadute positive per i singoli, per la collettività e per il carico di lavoro delle assistenti sociali, si è voluto poi dare una struttura più definita all'intervento delle OSS, tramite la creazione formale del *Progetto OSS - In punta di piedi*<sup>13</sup>.

### 3) Discrezionalità deviante

La discrezionalità deviante può verificarsi durante l'esercizio della discrezionalità di routine o di quella creativa, in quanto può sorgere durante la selezione o lo sviluppo di mezzi per l'esecuzione dei compiti. Essa comporta l'esecuzione di comportamenti contro-ruolo, che non fanno parte della descrizione formale del lavoro del dipendente e non sono

---

<sup>13</sup> Le Operatrici Socio-Sanitarie coinvolte nella realizzazione di questo progetto erano precedentemente impegnate all'interno dei Centri Diurni di Fiume Veneto, la cui attività era stata sospesa per il lockdown. Si è voluta mantenere una distinzione tra le OSS del progetto *In punta di piedi* e quelle che svolgevano il servizio di assistenza domiciliare (convenzione con cooperativa del territorio).

autorizzati o inclusi nelle aspettative dell'organizzazione (Kelley, 1993). Non va dunque intesa come un'azione negativa compiuta dal professionista, quanto invece va concepita in termini di impiego di criteri nell'esercizio della discrezionalità che sono inaccettabili per l'organizzazione. Delle attività discrezionali possono dunque essere giudicate devianti dall'organizzazione, ma allo stesso tempo possono portare ad alti livelli di soddisfazione del cliente e a una percezione favorevole della qualità del servizio (Kelley, 1993).

Illustrando questi diversi modi di intendere la discrezionalità, si possono comprendere la molteplicità delle possibilità di analisi riguardo questo unico macro-argomento e le varie sfaccettature che può assumere la medesima pratica professionale nel lavoro concreto degli operatori.

### **1.5. La discrezionalità come mezzo per l'implementazione delle politiche pubbliche**

Dopo aver esaminato alcune precisazioni teoriche sul concetto di discrezionalità in sé nei paragrafi precedenti, si prosegue ora prendendo in considerazione implicazioni più concrete nella pratica degli assistenti sociali. Essi sono coinvolti in situazioni di lavoro dinamiche, in cui è necessario rispondere alla dimensione umana del servizio; dunque, sono a loro richieste flessibilità e capacità di adattamento nell'elaborazione di risposte ed interventi mirati. Ma non solo, abbiamo visto infatti che, contrariamente a come sarebbe più comodo pensare, le politiche pubbliche spesso sono contraddittorie, con obiettivi certamente ambiziosi, ma eccessivamente astratti, che risultano di difficile applicazione nella quotidianità della pratica. Dato che indaga le realtà del lavoro per coloro che sono direttamente impegnati nell'attuazione delle politiche in prima linea (Brodkin, 2012), sembra imprescindibile non richiamare nuovamente la prospettiva SLB. È chiaro ormai, che il potere discrezionale sia un elemento caratterizzante delle professioni *street-level*, che garantisce ai burocrati di strada un margine di autonomia nel proprio lavoro. Tuttavia, è importante precisare che ciò che gli *street-level bureaucrats* fanno nel loro lavoro quotidiano nel *welfare state* dipende da molto di più delle loro preferenze e caratteristiche individuali (Caswell, 2019). Invero, Brodtkin (2012) sostiene che i burocrati di strada non fanno necessariamente ciò che vogliono, ma fanno ciò che possono. Va ricordato che i professionisti sono pur sempre inseriti in un contesto organizzativo istituzionale che

agisce delle influenze su di loro. Hupe (2013) riprende quanto sostenuto dallo studioso Weatherly (1980), il quale afferma che gli *street-level bureaucrats* sono certamente sensibili alle politiche pubbliche, ma le loro attività rispondono anche a una serie di altre influenze sulle quali i politici e gli amministratori possono avere un controllo limitato o nullo<sup>14</sup>. Lipsky (2010) distingue cinque condizioni di lavoro sperimentate dai lavoratori dei servizi pubblici che influiscono sulle prassi da loro realizzate e sulla qualità del loro operato: (1) gli obiettivi tendono ad essere ambigui, (2) le prestazioni tendono ad essere difficili da misurare, (3) le risorse sono inadeguate per svolgere i compiti, (4) i clienti sono tipicamente non volontari e (5) la domanda di servizi tende a superare l'offerta. Secondo la prospettiva SLB l'attuazione delle politiche è considerata parte del processo decisionale in cui gli *street-level bureaucrats* acquisiscono un ruolo come responsabili politici (Caswell, 2019). L'innovazione del pensiero di Lipsky sta proprio nel sostenere che tale processo decisionale è influenzato da fattori non legati alle propensioni individuali (o comunque non solo). Approfondendo i diversi punti evidenziati, lo studioso identifica che le regole “possono essere così voluminose e contraddittorie da poter essere applicate o invocate solo in modo selettivo. Nella maggior parte dei dipartimenti di assistenza pubblica, i regolamenti sono enciclopedici, ma allo stesso tempo vengono costantemente modificati. Con tali regole non ci si può aspettare di aderire a nient'altro che ai precetti più elementari e fondamentali dell'ammissibilità” (Lipsky, 2010, p. 14). Per definizione, le politiche pubbliche sono progettate per il pubblico più ampio, quindi le aspettative possono essere vaghe e conflittuali. Inoltre, poiché molte situazioni che gli operatori si trovano ad affrontare sono troppo complicate per essere ridotte a formati programmatici, concedere discrezionalità agli *street-level bureaucrats* durante l'attuazione delle politiche può aumentare la significatività per l'utenza (Tummers & Bekkers, 2013). È anche l'interazione stessa con i cittadini a richiedere una qualche forma di discrezionalità, dal momento che i funzionari superiori e i politici non possono prescrivere quale azione intraprendere in ogni possibile caso o situazione decisionale. La discrezionalità permette di adattare la politica alle esigenze locali dei cittadini, ed in

---

<sup>14</sup> Weatherly, R., (1980). *Implementing Social Programs: The View from the Front-Line*, paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C. P.9.

questo senso gli assistenti sociali, in quanto SLBs, assolvono la funzione di *policy-maker de facto*.

Un'altra condizione che caratterizza il contesto di lavoro degli *street-level bureaucrats* è la scarsità di risorse a disposizione, in contrapposizione ad un contemporaneo incremento della domanda di prestazioni e servizi da parte dei cittadini. Lipsky suggerisce che l'ampia domanda non soddisfatta da parte dei clienti fa sì che anche un'espansione sostanziale del personale e dei budget non sia in grado di ridurre la pressione sul carico di lavoro. Al contrario, egli prevede che l'aumento della capacità si tradurrà in una continua espansione dello stesso livello di qualità del servizio a un volume più elevato. La domanda dell'utenza sarà quindi sempre superiore all'offerta e la maggior parte dei cittadini non è in grado di ottenere servizi simili altrove (come, ad esempio, le alternative private alle organizzazioni statali) e di conseguenza i dipendenti si trovano a dover gestire un sovraccarico di lavoro, tra pressioni organizzative e risorse limitate. Questo contesto di incertezza e scarsità è posto al centro della comprensione di Lipsky dei dilemmi e delle tensioni che hanno un impatto sul lavoro degli *street-level bureaucrats* e ne estendono la discrezionalità. Infatti, lo studioso sostiene che, essendo le *street-level bureaucracies* caratterizzate dalle difficili condizioni di lavoro, gli operatori devono dare un senso a ciò che il loro lavoro comporta e sopravvivere dando priorità alle politiche, scegliendo tra politiche incompatibili e ignorando quelle impraticabili (Lipsky, 2010). Va però precisato che sarebbe errato considerare l'approccio *street-level* per indicare che la politica formale è irrilevante, che la discrezionalità non può essere influenzata o che la discrezionalità è necessariamente in contrasto con un'efficace attuazione della politica. La teoria di Lipsky non è mai stata così semplicistica (Brodkin, 2012). Al contrario, ha complicato l'analisi delle politiche trattando i comportamenti organizzativi complessi come parte integrante del processo di elaborazione delle politiche, non separati da esso (Brodkin, 2012).

Abbiamo visto come, partendo dal lavoro di Lipsky, un'ampia letteratura accademica ha enfatizzato il ruolo degli *street-level bureaucrats*, confermando l'importanza della discrezionalità nell'attuazione delle politiche pubbliche. Invero, in quanto professionista che ha la discrezione di identificare, applicare e, se necessario, adattare le risposte pubbliche al contesto portato dall'utente, il burocrate di strada diventa un agente importante per comprendere la materializzazione delle politiche pubbliche (Lipsky, 2010). Le azioni svolte dai burocrati sono intraprese nell'ambito di una politica guida, che

identifica e definisce le risposte migliori in base alle esigenze del cliente (Lipsky, 2010). Tuttavia, poiché l'azione del burocrate avviene nell'interazione con altri individui, la condotta applicata è influenzata da diversi fattori, che possono portare ad azioni non precedentemente stabilite (Macena & Oliveira, 2022). In questo senso, il burocrate ha la discrezionalità di attuare l'azione che ritiene più risolutiva in base all'interpretazione della sua politica guida, un'azione che potrebbe non essere facile da applicare né risultare necessariamente il percorso di minor sforzo per lui/lei come professionista (Macena & Oliveira, 2022). Un ulteriore interessante contributo in materia è quello scaturito dall'analisi dell'attuazione delle politiche pubbliche abitative in Brasile, svolto da Gonzalez, Lima-Silva & Pozzebon (2021). Questi autori riconoscono la rilevanza dello spazio discrezionale nel lavoro degli assistenti sociali, ma fanno un ulteriore passo avanti sostenendo che la discrezionalità da sola non è sufficiente: il concetto di prossimità dovrebbe essere combinato a quello di discrezionalità per comprendere a pieno le modalità di implementazione delle politiche da parte degli *street-level bureaucrats* (Gonzalez, Lima-Silva & Pozzebon, 2021). La vicinanza va intesa come prossimità sociale e geografica degli attori. La vicinanza geografica contribuisce ad aumentare le interazioni che portano alla vicinanza sociale (Feigenberg et al., 2013). I legami sociali che ne derivano possono influenzare e plasmare le relazioni sociali ed economiche all'interno di un territorio (Granovetter, 1985)<sup>15</sup>. Gonzalez, Lima-Silva & Pozzebon (2021) proseguono sostenendo che in assenza di prossimità, la libertà concessa dalla discrezionalità può produrre decisioni che si distaccano o si disconnettono dalla realtà locale dei beneficiari, mettendo a rischio i risultati desiderati della politica. La prossimità è anche legata alla letteratura sulle reti sociali, che indaga il ruolo degli spazi fisici e il ritorno sociale delle interazioni. La solidarietà e la cooperazione possono essere favorite dalle interazioni faccia a faccia che formano e rafforzano i legami sociali (Feigenberg et al., 2013). Inoltre, la vicinanza consente la mobilitazione delle risorse locali incorporate nelle relazioni comunitarie esistenti, che possono produrre processi collaborativi che generano migliori risultati sociali (Gonzalez, Lima-Silva & Pozzebon, 2021). Questi autori vogliono, dunque, evidenziare l'importanza della prossimità legata alla

---

<sup>15</sup> Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology* 91(3): 481–510. Citato da Gonzalez, L., Lima-Silva, F., & Pozzebon, M. (2021).

discrezionalità ai fini dell'implementazione delle politiche pubbliche da parte degli *street-level bureaucrats*, secondo un meccanismo di traduzione basato sull'azione. Si tratta di un'intuizione innovativa e basata su degli studi condotti recentemente, che ci permette di evidenziare, ancora una volta, come i fattori che concorrono a definire e condizionare la discrezionalità sono molteplici e differenti tra loro. Nel paragrafo successivo analizzeremo i modi in cui gli assistenti sociali affrontano i diversi fattori che condizionano la loro pratica professionale ed il loro spazio discrezionale.

### **1.6. Lo sviluppo di strategie di coping**

Dato il contesto lavorativo problematico delineato nelle pagine precedenti che complica il lavoro degli *street-level bureaucrats*, essi non possono soddisfare appieno la quantità di richieste dell'utenza, né possono rispondere alla sostanza delle richieste delle singole persone afferenti al servizio. Ecco, dunque, che sono inevitabilmente portati ad assumere atteggiamenti difensivi, a razionare le risorse, filtrando le situazioni a cui dare precedenza. I funzionari pubblici finiscono per trovarsi in situazioni sfavorevoli, per cui sono costretti a usare quelli che Lipsky chiama "meccanismi di *coping*". Altrimenti, la loro giornata lavorativa sarebbe psicologicamente estenuante con richieste senza fine (Vedung, 2015). Ma prima di addentrarsi nell'analisi di tali *coping strategies*, risulta utile fare un'ulteriore considerazione. Gli operatori cercano di svolgere il loro lavoro al meglio dovendosi misurare con le risorse di cui dispongono e le indicazioni organizzative e normative vincolanti. Lipsky (2010) sostiene che in genere gli *street-level bureaucrats* non affermano di fare un lavoro perfetto e aderente alle prescrizioni, ma solo che cercano di assolvere le proprie funzioni in modo efficace ed adeguato rispetto alle limitazioni che incontrano. Il fatto che cerchino, in qualche modo, di fare un buon lavoro consente di affermare che il problema dei burocrati di strada riguarda la presa di decisioni in condizioni di notevole incertezza. Ancora una volta, Lipsky (2010) ribadisce che sono le circostanze lavorative a richiedere lo sviluppo di meccanismi per fornire servizi soddisfacenti in un contesto in cui la qualità, la quantità e gli obiettivi specifici del servizio rimangono (entro ampi limiti) da definire. Per comprendere la SLB è quindi necessario studiare le routine e le risposte soggettive che i burocrati di strada sviluppano per far fronte alle difficoltà e alle ambiguità del loro lavoro (Lipsky, 2010). È proprio

tramite la realizzazione di strategie organizzative ed impersonali che gli *street-level bureaucrats* tendono al razionamento del servizio. La messa in atto di tali espedienti è funzionale al dosaggio delle insufficienti risorse (umane ed economiche) che hanno a disposizione, in modo da essere in grado di far fronte ad emergenze e crisi. Già nella vita di tutti i giorni, le persone creano routine e semplificazioni per elaborare le informazioni e rendere i compiti gestibili. A livello organizzativo, le burocrazie riconoscono ufficialmente gli spunti di semplificazione, come i requisiti di idoneità, al fine di regolarizzare i processi decisionali (Lipsky, 2010). Tuttavia, i burocrati sviluppano anche i propri modelli di semplificazione quando le categorie ufficiali si rivelano inadeguate per un'elaborazione rapida del lavoro, o se contraddicono significativamente le loro preferenze. Gli *street-level bureaucrats* cercano così di porre limitazioni di accesso e di domanda al pubblico. Tra le strategie individuate da Lipsky troviamo il razionamento, che si traduce nel tentativo di gestire i carichi di lavoro limitando la diffusione di informazioni sui servizi, utilizzando liste d'attesa e offrendo appuntamenti più brevi e meno numerosi. L'idea di fondo è rendere oneroso l'intervento, non solamente in termini economici, ma per esempio anche di dispendio di tempo. Pensiamo ad un utente che ha bisogno di una soluzione immediata ad un problema impellente, esso, trovandosi delle tempistiche di attesa elevate, sarà scoraggiato nel rivolgersi al servizio. Quando i clienti sono costretti ad aspettare, viene loro chiesto implicitamente di accettare i presupposti del razionamento: che i costi che stanno sostenendo sono necessari, perché le risorse dell'agenzia sono fisse (Lipsky, 2010). In questo modo, anche la pressione sociale agita dalle altre persone che aspettano esercita una sorta di controllo sugli utenti. Questa è una delle funzioni della fila, della sala d'attesa e di altre strutture sociali che rendono evidente che gli altri condividono il peso dell'attesa del servizio (*idem*). Non si tratta di meccanismi innescati dalle preferenze ed inclinazioni individuali degli operatori, quanto più di un tentativo di quest'ultimi di organizzare il proprio lavoro in modo che la pressione lavorativa sia più gestibile e che i loro compiti siano in qualche modo facilitati. Nonostante ciò, il razionamento produce comunque differenziazioni. Non dobbiamo intenderle necessariamente come sinonimo di ingiustizia. Come già evidenziato in precedenza, è infatti la professionalità stessa degli *street-level bureaucrats* ad implicare potere discrezionale per intervenire con maggiore attenzione in certi casi. A volte anche perché specifiche normative impongono loro di andare incontro ad alcune fasce di

popolazione precise in maniera prioritaria, agendo dunque in modo coerente al loro mandato. La differenziazione di trattamento dei cittadini serve anche per garantire flessibilità e capacità di adattamento alle diverse situazioni. Tuttavia, Lipsky prende in considerazione anche lo sviluppo di strategie di *coping* che hanno conseguenze inique per l'utenza, a causa della loro maggiore ambiguità e del loro carattere meno corretto sul piano etico. In particolare, si definisce *creaming* la pratica per cui, di fronte a un numero di clienti superiore a quello che può essere facilmente accolto, i burocrati di strada spesso scelgono (o *scremano*) quelli che sembrano avere maggiori probabilità di successo in termini di criteri burocratici di successo (Lipsky, 2010). Gli operatori si concentrano su un numero limitato di clienti, tipi di programmi e soluzioni selezionati. Scelgono casi facili e ben definiti piuttosto che casi difficili e che richiedono molto tempo (Vedung, 2015). Questo accade nonostante l'esistenza dei requisiti formali con lo scopo di fornire ai cittadini pari opportunità di servizio, ed anche a fronte di politiche progettate per favorire gli utenti con probabilità di successo relativamente scarse (Lipsky, 2010). Nonostante vi sia una ufficiale opposizione a questa pratica, secondo Lipsky, i casi di *creaming* si verificano in quanto gli incentivi dell'agenzia premiano i successi con gli utenti, ma non forniscono alcuna ricompensa sostanziale per i rischi assunti.

Inoltre, la differenziazione tra gli utenti può avvenire a causa delle preferenze dei lavoratori per alcune persone rispetto ad altre. Secondo Lipsky i lavoratori trovano una maggiore gratificazione nell'interagire con alcuni utenti rispetto ad altri e hanno l'opportunità di agire su queste preferenze. Ciò può avvenire semplicemente sulla base di simpatie innocue, oppure può essere la risposta dei burocrati di strada agli orientamenti generali sulla meritevolezza o indegnità dei clienti che permeano la società (Lipsky, 2010). In queste circostanze sono i cosiddetti *worker bias* ad influenzare negativamente l'operato dei funzionari pubblici. Si tratta di veri e propri stereotipi che determinano un comportamento prevenuto nei confronti di certi utenti, portando ad ingiuste forme di discriminazione e disuguaglianza nei trattamenti.

I meccanismi di *coping* identificati da Lipsky documentano una serie di strategie non ufficiali che gli *street-level bureaucrats* mettono in atto per gestire la propria vita lavorativa in un contesto in cui le risorse sono raramente adeguate alle esigenze di lavoro (Brodin, 2012). La lettura data dallo studioso americano dimostra quanto la disponibilità delle risorse sia rilevante: le limitazioni delle risorse possono praticamente

sovradeterminare lo sviluppo di pratiche informali, con l'effetto di privare i servizi del loro valore sostanziale e di distorcere la distribuzione dei benefici (*idem*). Gli operatori *street-level* tendono a giustificare a se stessi i propri meccanismi di *coping* identificandoli come pragmatici e ragionevoli, dato il loro contesto lavorativo (Gilson, 2015). Tuttavia, secondo Vedung (2015) queste strategie sono così comuni che portano l'implementazione fuori strada. Pertanto, Lipsky (2010) conclude che i burocrati di strada sono dei *policy maker*: essi creano effettivamente la politica attraverso la moltitudine di decisioni che prendono nell'interazione con i clienti. In altre parole, le politiche si formano durante il processo di attuazione da parte degli operatori del programma, che sviluppano routine e scorciatoie per affrontare il lavoro quotidiano.



## Capitolo II

### **L'introduzione della logica manageriale nei servizi sociali e le conseguenze per la discrezionalità degli operatori**

#### **2.1. Premessa**

Dopo aver fornito una descrizione dei tratti salienti della teoria delle *Street-Level Bureaucracies* di Lipsky, risulta evidente quanto gli assistenti sociali influenzino l'attuazione delle politiche pubbliche tramite prassi metodologiche sviluppate sul campo e, contemporaneamente, come la loro operatività debba comunque rispondere ai vincoli organizzativi ed ai dettami normativi. Il contesto in cui operano assume, dunque, una posizione di rilievo nella definizione delle modalità di erogazione e della qualità di prestazioni e servizi offerti ai cittadini. In particolare, la stessa crisi che ha colpito il *welfare state* nella seconda metà del Novecento ha comportato dei cambiamenti essenziali per i servizi sociali. In quegli anni, infatti, lo scenario culturale, sociodemografico, economico e politico è cambiato profondamente. Con l'affermazione del processo di globalizzazione e, contemporaneamente, con il periodo di *austerità* causato dalla crisi petrolifera del 1979, persone e nuclei familiari si sono trovati maggiormente in difficoltà. Si è verificata una consistente riduzione della natalità, a cui è invece corrisposto un generale aumento dell'aspettativa di vita, conducendo al progressivo invecchiamento delle popolazioni europee; condizione che stiamo ancora tutt'ora vivendo. Anche lo sviluppo di nuovi flussi migratori ha implicato una maggiore eterogeneità culturale nelle comunità locali. I radicali cambiamenti avvenuti hanno portato i Paesi europei a riorganizzare i loro sistemi di *welfare* per rispondere in modo più efficace alle vecchie e nuove sfide (D'Apice & Fadda, 2003). Oltre alle questioni preesistenti, sono infatti emersi nuovi bisogni sociali, che richiedevano un maggiore sostegno da parte dello Stato. Fasce di popolazione una volta ritenute "al riparo" dal bisogno economico e sociale richiedono ora una nuova attenzione da parte delle istituzioni e nuove soluzioni e modalità di intervento (Saruis, 2015). Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda gli aiuti per la prima infanzia e per le persone non autosufficienti. Questo è dato anche dal massiccio ingresso delle donne nel mercato del lavoro avvenuto in quegli anni, in quanto

precedentemente erano loro a doversi occupare di questi membri della famiglia, essendo quello italiano un *welfare* di impostazione familista<sup>16</sup> (Giubileo, 2010). Cava (2007) sottolinea come in quel periodo nel nostro Paese, così come in Europa e in altri paesi del mondo, il concetto di *welfare* è stato messo in discussione non solo come filosofia e come modalità di funzionamento, ma anche in relazione al raggiungimento degli obiettivi di equità e redistribuzione di risorse e opportunità. All'aumento della domanda di protezione sociale è altresì corrisposta la forte necessità di ridurre la spesa pubblica per far fronte alla crisi economica in atto, a discapito del finanziamento di settori come l'istruzione, la sanità e l'assistenza sociale. Ecco perché tra gli anni Ottanta e Novanta del Novecento si è iniziato a guardare alle logiche neoliberali sempre con maggiore interesse, fino ad arrivare ad applicare principi economici anche al *welfare*. Ciò non senza conseguenze: questi cambiamenti hanno infatti influenzato una serie di aspetti della pratica professionale del lavoro sociale, tra i quali l'autonomia professionale, oltre che gli interventi ed i servizi per la collettività. Dato il ruolo critico che abbiamo visto che gli *street-level bureaucrats* svolgono nel tradurre le politiche pubbliche in programmi concreti nel settore dell'assistenza sociale (vedere paragrafo 1.5.), è importante esaminare come gli ideali neoliberali influenzino le azioni quotidiane in prima linea degli assistenti sociali (Sandfort, 2000).

## 2.2. Il New Public Management

Il neoliberalismo è in gran parte definito come un'ideologia che si manifesta in molti modi, tra cui la privatizzazione, il decentramento e l'integrazione delle ideologie aziendali e delle razionalità di mercato nelle non-imprese (Trevithick, 2014). Il *New Public Management* (NPM) è un modello organizzativo volto all'implementazione di tale ideologia. L'associazione tra neoliberalismo e *welfare* può sembrare una contraddizione in termini, tuttavia va considerato che l'introduzione di logiche manageriali nel lavoro sociale è stato un processo che con gradualità, come sostiene Hartman (2005), ha perseguito strategie di rimodellamento, ma non di abolizione, dei regimi del *welfare*.

---

<sup>16</sup> Si tratta di un sistema di *welfare* non che è prioritariamente attento ai nuclei familiari del territorio, bensì che individua nella famiglia il principale ammortizzatore sociale. Le politiche pubbliche assumono e fanno in modo che ciascun nucleo familiare sia il primo responsabile del benessere dei suoi membri.

Come descritto nel paragrafo precedente, ci si trovava in una situazione complicata da gestire, sia per i mutamenti in atto nella struttura della popolazione, che per la crisi che ha colpito i paesi europei in quegli anni. Queste condizioni hanno portato a significativi cambiamenti nella domanda sociale dei cittadini, che lo Stato ed i servizi preposti non erano in grado di soddisfare, trovandosi più che mai in difficoltà. Ecco, dunque, che si è arrivati a cercare di massimizzare le risorse (finanziarie e non) a disposizione, attraverso l'applicazione di quella che Harlow, Berg, Barry & Chandler (2012) definiscono una spinta manageriale ad aumentare le prestazioni in termini di economia, efficienza ed efficacia, ma anche nello sviluppo di pratiche basate sull'evidenza.

Risulta importante, ai fini dell'analisi svolta in questa tesi, meglio definire il *New public Management*. Esso è un modello di amministrazione pubblica che si è sviluppato in opposizione al modello burocratico. Come sottolineato da Gow & Dufour (2000), nei casi in cui il NPM non ha indotto le amministrazioni pubbliche a ridurre le operazioni di erogazione dei servizi - attraverso il *contracting-out*<sup>17</sup>, i partenariati pubblico-privato e la privatizzazione - ha spinto le autorità politiche a far leva sulla professionalizzazione dei *manager* dei servizi pubblici allo scopo di riformare la burocrazia, concedendo loro un maggiore margine di manovra in cambio dell'assunzione di una maggiore responsabilità rispetto ai risultati amministrativi. Di conseguenza, ci si aspetta che i *manager* dei servizi pubblici mobilitino i principi e gli strumenti di gestione del settore privato per ottenere risultati mirati. Fondato sulla gestione basata sui risultati, sulla concorrenza tra le unità amministrative e sugli incentivi alle prestazioni individuali, il NPM enfatizza l'efficienza ed il controllo dei costi. È quindi costruito contro i principi della burocrazia come la centralizzazione, il *continuum* politica-amministrazione e la prudenza dei processi (Charih & Rouillard, 1997). In un suo articolo del 1991, Christopher Hood è stato tra i primi a proporre l'appellativo di *New Public Management*. Con questo termine ha cercato di descrivere le tendenze che aveva visto verificarsi nelle recenti riforme amministrative avviate in molti Paesi dell'OCSE<sup>18</sup>. Hood (1991) ha individuato sette importanti

---

<sup>17</sup> Il *contracting-out* è la forma più tradizionale di esternalizzazione e consiste nell'affidamento di compiti e responsabilità di produzione ed erogazione di uno o più servizi a soggetti privati esterni alla pubblica amministrazione.

<sup>18</sup> Consultando il sito ufficiale del Dipartimento del Tesoro (<https://www.dt.mef.gov.it/it/>), si evince che l'OCSE è un'organizzazione internazionale di studi economici per i paesi membri, paesi sviluppati aventi in comune un sistema di governo di tipo democratico ed un'economia di

componenti del NPM correlate tra loro. Esse sono: gestione professionale diretta; standard e misure di performance espliciti; maggiore enfasi sui controlli dei risultati; passaggio alla disaggregazione delle unità nel settore pubblico; passaggio a una maggiore concorrenza; enfasi sugli stili di gestione del settore privato; enfasi su una maggiore disciplina e parsimonia nell'uso delle risorse. Hood ha proposto la NPM come filosofia amministrativa per i governi, orientata ai risultati e alla produttività. Per molti autori, l'evento che ha consacrato l'emergere del *New Public Management* è stata la riforma dell'amministrazione britannica, avviata sulla scia del nascente neoliberalismo e coincidente con l'avvento al potere di Margaret Thatcher nel 1979. Negli anni successivi, i principi del *New Public Management* sono stati implementati su scala più ampia nei Paesi OCSE.

È importante distinguere il *New Public Management* dalla *New Public Administration* (NPA), sviluppatasi negli Stati Uniti a partire dalla fine degli anni Sessanta e durata poco più di un decennio. Come è stato osservato da Frederickson (1971), uno dei principali autori che ne ha concettualizzato i fondamenti, la NPA cercava di rafforzare l'equità sociale incoraggiando i funzionari pubblici ad esercitare la loro libertà d'azione ogni volta che erano testimoni di ingiustizie sociali; secondo questa visione, lo stretto contatto con i cittadini forniva ai funzionari pubblici un punto di vista unico con cui elaborare strategie per eliminare varie forme di discriminazione. Per i sostenitori della NPA, era necessario devolvere i poteri ai funzionari pubblici a causa dell'incapacità dei processi amministrativi tradizionali di eliminare la discriminazione contro i membri più svantaggiati della società. In contrasto con l'individualismo che contraddistingue il *New Public Management*, la NPA si è fatta portavoce di valori che Frederickson ha definito umanistici e democratici.

*New Public Management* è servito come termine ombrello per una varietà di approcci che vanno sotto nomi diversi. In particolare, ha stretti legami con il modello di gestione che caratterizza la cosiddetta era post-burocratica. In realtà, la gamma di etichette indica una serie molto ampia di pratiche che colmano le differenze tra gli approcci britannici e americani al *New Public Management*. Una tipologia pionieristica ma sempre attuale è

---

mercato. Essa svolge un ruolo di assemblea consultiva che consente un'occasione di confronto delle esperienze politiche, per la risoluzione dei problemi comuni, l'identificazione di pratiche commerciali ed il coordinamento delle politiche locali ed internazionali dei paesi membri. Tra i 36 paesi membri vi è anche l'Italia.

quella di Ferlie et al. (1996). Secondo questi autori, il primo modello di NPM è caratterizzato da una spinta all'efficienza nella pubblica amministrazione, in cui si cercano miglioramenti soprattutto attraverso uno stretto controllo gerarchico dei processi di lavoro. Il secondo modello cerca di introdurre la flessibilità nelle strutture organizzative, in particolare attraverso il ridimensionamento e il decentramento in cambio del controllo tramite contratti. Il terzo modello, che pone l'accento sull'innovazione, cerca di sviluppare una cultura dell'eccellenza all'interno della pubblica amministrazione. Il quarto modello, che afferma la missione distinta del servizio pubblico, mette in evidenza i valori specifici della pubblica amministrazione, assegnando al contempo agli utenti un ruolo maggiore nel processo decisionale.

Concretamente, i principi del neoliberismo hanno dato vita a legislazioni e iniziative politiche che incoraggiano la privatizzazione dei servizi, l'introduzione di mercati interni e l'obbligo per le autorità locali di ricorrere a gare d'appalto per esternalizzare la fornitura di servizi (Harlow, Berg, Barry & Chandler, 2012). Ad esempio, spesso il servizio di assistenza domiciliare (SAD), quello di trasporto sociale e la consegna dei pasti a domicilio per persone disabili e/o non autosufficienti gestiti dal Servizio Sociale comunale sono forniti da agenzie indipendenti del terzo settore, come cooperative o associazioni di volontari. Harlow, Berg, Barry & Chandler (2012) proseguono citando Hinnfors (2006) e Kelly (1991), i quali sostengono che il managerialismo del settore privato veniva visto come un mezzo per sfruttare al meglio gli investimenti pubblici: in altre parole, il managerialismo divenne il meccanismo attraverso il quale i servizi pubblici, come l'assistenza sociale, potevano diventare più economici, efficienti ed efficaci<sup>19</sup>. L'ideologia del managerialismo prevede che una migliore gestione offra alle società le migliori possibilità di successo materiale. Si riteneva che i principi e le pratiche di gestione del settore privato fossero ugualmente applicabili alle agenzie pubbliche. Ragionando a livello teorico, si potrebbe pensare che l'introduzione di queste logiche nelle organizzazioni pubbliche avrebbe costituito la chiave di volta per il miglioramento degli apparati burocratici, tuttavia oggi la situazione nei servizi è ben diversa. Segnata ancora da forti criticità, mancanza di risorse e forti differenze territoriali; tutte condizioni

---

<sup>19</sup> Hinnfors, J. (2006) *Reinterpreting Social Democracy: A History of Stability in the British Labour Party and Swedish Social Democratic Party*. Manchester University Press, Manchester.  
Kelly, A. (1991) 'The "New" Managerialism in the Social Services', in P. Carter, T. Jeffs and M. K. Smith (eds) *Social Work and Social Welfare Year Book 3*, pp. 178–94. London: Sage.

per cui la discrezionalità degli operatori risulta fondamentale per la riuscita del lavoro sociale.

La letteratura ha ampiamente preso in considerazione quale sia stato l'impatto del *New Public Management* sui servizi sociali e sui confini dello spazio discrezionale degli assistenti sociali, spesso finendo per avere opinioni contrastanti a riguardo. Diversi studiosi ritengono che la managerializzazione abbia condotto ad un forte automatismo degli operatori, deprivandoli della loro autonomia professionale in nome della produttività e della *performance*, andando così anche a svalutare la dimensione relazionale e di dialogo con l'utenza. Altri, invece, riconoscono l'impatto dell'applicazione di logiche neoliberali nei servizi sociali, ma sostengono che si sia assistito ad un rimodellamento delle prassi lavorative per far fronte alle nuove condizioni di lavoro, pur sempre mantenendo i cardini della professione e la propria discrezionalità. Nei paragrafi successivi verranno prese in considerazione queste due visioni tra loro contrapposte.

### **2.3. I limiti posti dalla managerializzazione dei servizi allo spazio discrezionale degli assistenti sociali**

Il lavoro sociale ha tradizionalmente svolto un ruolo di mediazione tra lo Stato e i cittadini, ma le modifiche apportate al sistema di *welfare* negli ultimi quarant'anni hanno avuto un impatto diretto sul ruolo del lavoro sociale e sul modo in cui gli assistenti sociali si rapportano con gli utenti dei servizi. La pratica del lavoro sociale è stata soggetta di un maggiore controllo manageriale ed i livelli di autonomia degli assistenti sociali sono stati ridotti. Questo ha creato un senso di crisi che è stato vissuto in particolare all'interno dei dipartimenti dei servizi sociali (Lymbery, 2001). Jones (2001) sostiene questa tesi affermando che il lavoro sociale è stato trasformato e declassato. Egli incolpa i *manager* per questa situazione, sostenendo che hanno risposto in modo conforme all'agenda neoliberale, perdendo il contatto con gli ideali di benessere del servizio sociale, rendendo così impossibile fare affidamento su di loro per sostenere il lavoro sociale dello Stato. A riprova del fatto che il ruolo del lavoro sociale è stato eroso o trasformato dalla pratica manageriale, la ricerca di Dustin (2007), ad esempio, suggerisce che la gestione dell'assistenza ha modificato il ruolo del servizio sociale attraverso processi

amministrativi che enfatizzano l'individuazione degli obiettivi, le valutazioni finanziarie e il coordinamento dei pacchetti di assistenza. Per quanto riguarda il lavoro sociale con i bambini e le famiglie, invece, Munro (2010) sostiene che i sistemi amministrativi troppo standardizzati e le priorità di gestione delle prestazioni hanno distorto la pratica del lavoro sociale, lasciando gli assistenti sociali incapaci di esercitare il loro giudizio professionale. L'autrice individua una cultura della colpa che ha portato a pratiche di lavoro difensive e suggerisce che la gestione del lavoro sociale è uno dei fattori che contribuiscono a questo fenomeno. L'autrice ritiene che la pratica sia dominata dai requisiti di *performance* del *management*, piuttosto che dalle preoccupazioni professionali. Il managerialismo si basa infatti sull'idea che la gestione sia un'attività che si avvale di un insieme distinto di nozioni e competenze che, nel loro insieme, affermano il diritto di gestione dei *manager*, impiegando tecniche tratte principalmente dal settore aziendale alla ricerca di economia, efficienza ed efficacia (Evans, 2013). Come detto, questo ha avuto un impatto significativo sull'organizzazione del lavoro sociale degli enti locali negli ultimi decenni ed è stato associato a strategie quali la gestione finanziaria e di *performance*, la revisione contabile e la proceduralizzazione (Harris, 1998). Le regole organizzative, sotto forma di procedure, criteri di ammissibilità, ecc. sono un mezzo fondamentale con cui i *manager* governano il lavoro dei dipendenti. Evans (2013) riporta la distinzione di due regole di gestione fatta da Kirchhoff e Karlsson (2010), che vede, da una parte, le norme giuridiche espresse da leggi e istruzioni giudiziarie e, in secondo luogo, le norme organizzative locali, ossia tali da interpretare le norme giuridiche in un contesto organizzativo, quelle per collocare i dipendenti nelle diverse posizioni sociali dell'organizzazione e quelle su come organizzare, coordinare e distribuire il lavoro<sup>20</sup>. In questo contesto di un crescente corpo di regole formali che cercano di controllare la pratica, non sorprende che la discrezionalità, intesa come libertà dei lavoratori di prendere decisioni su come lavorare, sia stata considerata in pericolo. Si comprende, dunque, come la letteratura sulla limitazione della discrezionalità ha posto l'attenzione sulla natura sempre più restrittiva del controllo manageriale nel lavoro sociale, sostenendo che gli assistenti sociali sono ora sottoposti ad uno stretto controllo attraverso i sistemi informativi e la proceduralizzazione

---

<sup>20</sup> Kirchhoff, J. & Karlsson, J. (2010) 'The rationale of breaking management rules', paper presented at the 28th International Labour Process Conference, 15-17 March 2010, Rutgers University, New Jersey, USA.

della pratica per garantire il soddisfacimento delle aspettative finanziarie e di produttività. Ciò in quanto si è verificata una significativa presa di potere da parte dei *manager* nelle organizzazioni di lavoro sociale, con una concomitante riduzione del margine di manovra professionale (Evans, 2004). È stato sostenuto che questa forma di *management* ha eroso la discrezionalità non solo attraverso l'impiego di tecnologie informatiche, ma anche per mezzo di uno stretto controllo di supervisione (Harris, 1998). Questi sviluppi sono alla base della tesi centrale della letteratura sulla limitazione della discrezionalità, secondo cui il lavoro sociale è stato trasformato da un'attività professionale autoregolata in un insieme di compiti gestiti e regolati dall'esterno. La riflessione di Cava (2007) al riguardo è che anche se il managerialismo può contribuire ad un processo di innovazione, pone tuttavia in discussione la discrezionalità interpretativa intimamente connessa alla professione, presentando, a sua volta, rischi di creazione di nuove rigidità, di snaturamento del senso del Servizio Sociale difficilmente piegabile alle standardizzazioni, di riduzione della autonomia professionale e del valore dell'autodeterminazione verso pratiche predefinite. Inoltre, Trevithick (2014) sostiene che il pensiero razionale alla base del managerialismo ha sviato il pensiero intuitivo e svalutato i giudizi pratici degli assistenti sociali, impattando così in maniera negativa il loro pensiero critico ed il loro processo decisionale. Il sistema amministrativo ed organizzativo del NPM ha introdotto un nuovo approccio a coordinamento, gestione ed erogazione dei servizi, basato sui concetti delle tre M: mercati, manager e misurazione (Ferlie et al., 1996). La sua introduzione è stata concepita per migliorare le pratiche ed i costi di fornitura dei servizi, ma anche per affrontare il problema del processo decisionale professionale, che alcuni consideravano non sufficientemente rigoroso. Di conseguenza, la fiducia nei giudizi professionali e nella responsabilità è stata sostituita, in varia misura, da un regime di gestione delle prestazioni dall'alto verso il basso, fatto di ispezioni e monitoraggi e di un sistema di obiettivi e regolamenti manageriali imposti (Munro, 2010). Sempre secondo l'autrice, la distorsione delle priorità che è stata introdotta ha prodotto un sistema eccessivamente standardizzato che non può rispondere adeguatamente alla variegata gamma di bisogni degli utenti. Assecondando la tendenza a razionalizzare l'erogazione dei servizi, il ruolo stesso dell'assistente sociale è diventato sempre più tecnico e manageriale: gli operatori valutano i bisogni e poi coordinano il lavoro di altri, invece di impegnarsi nel lavoro diretto con gli utenti dei servizi (Harlow, Berg, Barry & Chandler, 2012). In termini di autonomia

dell'operatore, i professionisti del passato godevano di un grado relativamente elevato di libertà nell'analizzare le circostanze dell'utente del servizio, nello scegliere il metodo di lavoro preferito e nell'organizzare il proprio tempo di conseguenza (Harris, 1998). Ciò era supportato da un sistema di supervisione che vedeva gli assistenti sociali senior (o i *team leader*) facilitare gli operatori nella riflessione e nel processo decisionale. Dagli anni Ottanta questo sistema è stato eroso e gli assistenti sociali senior sono stati sostituiti da *manager* che verificano le prestazioni in base a parametri di rendimento soddisfacenti (Harris, 1998). Il rimodellamento del lavoro sociale a seguito del neoliberismo non riguarda dunque solamente le conoscenze, le abilità e le aree di responsabilità e competenza (Harlow, Berg, Barry & Chandler, 2012), ma la stessa pratica sociale è diventata tecnicistica e manageriale. Il ruolo dell'operatore è stato ridotto a compiti specifici, mentre il contatto con gli utenti dei servizi è breve e diretto a livello centrale. Beresford (2007) invece suggerisce che gli utenti dei servizi apprezzano gli assistenti sociali che utilizzano un approccio sociale (vedono la persona in un contesto più ampio), un approccio basato sulla relazione (costruiscono fiducia e sostengono l'*empowerment*) e possono utilizzare le qualità personali in modo efficace (ascolto, non giudizio, calore, ecc.). Egli sottolinea che gli utenti dei servizi non sono soddisfatti della riduzione del contatto del lavoro sociale con le persone e della qualità di tale contatto. Ciò si riflette nelle critiche mosse dagli assistenti sociali ai sistemi di gestione delle prestazioni, che standardizzano la pratica e generano modi ristretti di operare che vengono poi applicati dai dirigenti (Dustin, 2007). Le aspettative e i comportamenti degli utenti dei servizi e degli assistenti sociali sono ora compresi all'interno del discorso sulla gestione delle prestazioni, dei quadri di riferimento e di un più ampio contesto neoliberale. Il ruolo del servizio sociale all'interno della società è stato quindi inquadrato da un paradigma neoliberista, che ha riposizionato il lavoro sociale e che ha richiesto agli assistenti sociali di attuare politiche governative che riducono il sostegno statale all'assistenza sociale. Abbiamo visto i punti di vista di diversi autori, che hanno il timore che la gestione delle prestazioni possa dominare le preoccupazioni professionali, attraverso il restringimento delle aspettative in relazione al ruolo del lavoro sociale e l'aumento della standardizzazione e del controllo gestionale sulla pratica professionale degli operatori. In un'epoca di crescenti misure di assistenza, un modello di *business* in un'istituzione senza scopo di lucro o di servizi pubblici promette efficienza, parità di trattamento,

risultati e pratiche basate sui dati e trasparenza (attraverso la raccolta di dati). Queste caratteristiche positive sono potenzialmente oscurate da una perdita di profondità relazionale e dall'impiego di pratiche routinizzate, che riducono la voce dell'utente e promuovono lo stress degli operatori (Matarese & Caswell, 2017). Un'altra interessante riflessione a riguardo è quella proposta da Reed, Clarke & Newman (1999), i quali illustrano come le persone siano state "catturate" da una concezione manageriale del bisogno che non è riuscita a spostare l'equilibrio del potere verso gli utenti. Gli autori proseguono affermando che i processi organizzativi per appaltare o privatizzare i servizi socioassistenziali non lasciano un vero spazio al contributo dei consumatori nelle decisioni su quali servizi saranno forniti, tanto meno sulla progettazione e sull'erogazione dei servizi. Il linguaggio della qualità implica che il consumatore abbia voce in capitolo su queste questioni; in realtà, la sua importanza risiede nel suo ruolo di metodo per disciplinare l'autonomia professionale a vantaggio di una maggiore efficienza organizzativa. Gli autori avvertono della contraddizione tra la retorica liberatoria del mercato e gli effetti repressivi del managerialismo sui consumatori, in particolare sui poveri e su coloro che hanno esigenze particolari. Inoltre, è rischioso supporre che le comunità locali riempiranno il vuoto lasciato dal ritiro dello Stato dall'intervento diretto nei servizi di *welfare*. Tuttavia, la devoluzione dell'autorità del governo centrale e la privatizzazione di programmi pubblici essenziali non trasformano automaticamente le organizzazioni in sistemi di erogazione di servizi ben gestiti. Il passaggio dal diritto alla scelta del consumatore comporta anche un fondamentale riorientamento dei valori: dall'essere centrati sul cliente e rispettosi delle sue richieste di servizio all'essere centrati sul cliente e giudicanti nei confronti di coloro che non riescono a diventare autonomi o a esercitare un virtuoso autocontrollo. Alcune scelte dei consumatori sono più meritevoli di altre, soprattutto quelle che riducono i costi e contribuiscono al successo delle prestazioni.

### **2.3.1. Utente come persona o consumatore?**

All'interno del ragionamento che stiamo facendo in questa tesi, non meno importante è l'analisi della terminologia utilizzata nella pratica degli assistenti sociali. Anche il linguaggio può fornirci una spiegazione dei cambiamenti del lavoro sociale avvenuti negli

anni, dunque anche con l'introduzione del managerialismo. Intorno agli anni Settanta, la relazione di lavoro sociale era incarnata dal termine *cliente*. Questo, tuttavia, è stato messo in discussione, in quanto si temeva che la nozione di *cliente* rappresentasse un'oggettivazione della relazione di lavoro sociale, in base alla quale si presumeva che al professionista spettasse il potere di identificare ciò di cui il cliente passivo aveva bisogno. Il cliente è costruito come qualcuno che ha bisogno di aiuto, perché non ha le abilità necessarie o la capacità di aiutarsi da solo e quindi ha bisogno delle conoscenze e delle competenze specialistiche dell'assistente sociale. Questo modello evidenzia la posizione di potere gerarchico dell'assistente sociale come colui che possiede le conoscenze e le competenze specialistiche per cambiare la situazione, la cui responsabilità ricade sul cliente, sulla professione di assistente sociale e sulla sua organizzazione (McDonald, 2006).

La successiva managerializzazione dei servizi ha comportato la ridefinizione del ruolo dei servizi sociali da quello di valutatore e fornitore di servizi a quello di *committente* o *acquirente*. Di conseguenza gli assistenti sociali sono diventati *manager* dell'assistenza e i clienti sono diventati "consumatori". McDonald (2006) distingue tra consumatori e clienti. Il primo termine indica una relazione in cui il welfare è visto come un prodotto per il consumatore, gestito da un *case manager* o da un *care manager* che risponde allo Stato e al proprio *manager* molto più che alla propria professione o a coloro che utilizzano il servizio. Il termine *clienti*, invece, indicava una commercializzazione dell'assistenza sociale, in cui il welfare era una merce per il cliente. L'operatore era una sorta di intermediario, responsabile nei confronti della direzione.

Uno degli orientamenti più importanti appresi dalla pratica commerciale è quello di essere "vicini al consumatore". Per avere successo, i servizi sociali devono soddisfare o superare le aspettative dei loro utenti. Per responsabilizzare i clienti, i servizi sociali dovrebbero cercare i loro punti di vista e le loro opinioni, massimizzare le loro scelte, fornire loro informazioni sugli standard dei servizi, impegnarsi a migliorare la qualità dei servizi, prendere impegni di *performance*, sondare la loro soddisfazione, incoraggiare la loro partecipazione alle decisioni del programma e rendere i servizi più accessibili. Si assiste, dunque, al passaggio per cui i destinatari dei servizi vengono riconosciuti come consumatori.

È importante notare che questi sviluppi possono essere apprezzati come tentativi per migliorare la qualità dei servizi, che in precedenza erano stati forniti a un livello minimo (Harlow, Berg, Barry & Chandler, 2012). Tali sviluppi, tuttavia, hanno contribuito al cambiamento del ruolo degli assistenti sociali, che nelle configurazioni precedenti (quelle degli anni Settanta, ad esempio) avevano spesso l'obiettivo radicale di cambiare la società e quindi di prevenire i problemi sociali. Harlow, Berg, Barry & Chandler, (2012) continuano citando Svensson & Laanemets (2008) e Wahlberg (2001) per ribadire che negli anni Settanta e nei primi anni Ottanta gli assistenti sociali erano spesso visti come professionisti e visionari, piuttosto che come *manager* responsabili di facilitare il consumo di servizi<sup>21</sup>. Si tratta di un importante cambiamento sia formale che sostanziale per gli operatori, ma anche per gli utenti dei servizi. Il rischio è infatti quello di perdere di vista il centro dell'obiettivo di intervento dell'assistenza sociale: il miglioramento delle condizioni di vita della persona tramite progetti personalizzati. Andando invece a concentrarsi eccessivamente sul ventaglio di prodotti da fornire a dei consumatori, agendo di fatto una depersonalizzazione degli interventi e proponendo una scelta basata sul consumo. Così facendo, il focus non è più sulla persona e si rischia di ridurre il tempo dedicato all'ascolto, all'analisi dei bisogni ed alla progettazione personalizzata (Fazzi, 2016). Altresì, l'intervento rischia di scivolare verso una deriva prestazionale, in cui esso va a coincidere unicamente con l'erogazione della sola attività diretta, in modo sempre più standardizzato, e sempre meno capace di entrare in contatto con le caratteristiche peculiari della persona (Gori, Ghetti, Rusmini, & Tidoli, 2014). Come esplicitato nella premessa di questo II capitolo, con l'innalzamento della soglia e dell'ammissibilità ai servizi e con l'aggravarsi delle difficoltà vissute dalle persone a basso reddito, i problemi che un tempo erano relativamente poco complicati e suscettibili di un intervento precoce vengono sempre più trascurati, fino a diventare complessi e sfaccettati. Inoltre, come sostenuto da Trevithick (2014), descrivere i bisogni umani e le preoccupazioni reali in termini di un obiettivo, di un risultato o di un prodotto, concentrandosi su un approccio standardizzato e prescritto "uguale per tutti", può facilmente negare l'unicità personale e situazionale che è evidente nella maggior parte dei problemi presentati. Chiaramente

---

<sup>21</sup> Svensson, K., Johnsson, E. and Laanemets, L. (2008) *Handlingsutrymme Utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur & Kultur.

Wahlberg, S. (2001) *Samhällsarbete—strategier för ett radikalt och humanistiskt socialt arbete*. Stockholm: Norstedts Juridik.

alcuni problemi non complicati possono essere affrontati attraverso strutture standardizzate, ma non si può presumere che raggiungere un obiettivo significhi necessariamente soddisfare un bisogno, anche perché i problemi che si presentano nel lavoro sociale hanno sempre una componente emotiva importante (Trevithick, 2014). Questo sia in termini di come le singole persone percepiscono le difficoltà che sperimentano, sia rispetto al vissuto personale nell'affrontarle. E per riuscire a cogliere ed integrare anche questi aspetti nel processo di aiuto, è importante che gli assistenti sociali riescano a costruire una relazione di qualità con l'utente. Certamente dover gestire carichi di lavoro eccessivamente elevati e compiti amministrativi onerosi non aiuta i professionisti del sociale in questo. Purtroppo, spesso nella frenesia del lavoro quotidiano, risulta difficile dedicare tutto il tempo che sarebbe necessario a ciascuna persona. Anche durante l'esperienza di tirocinio svolta presso i Servizi Sociali comunali di Fiume Veneto (PN) ed Abano Terme (PD) ho avuto modo di vedere quanto cospicui fossero i compiti da assolvere nella giornata lavorativa dell'assistente sociale, arrivando in certi momenti a tenere un ritmo quasi frenetico di lavoro, tra telefonate di utenti, riunioni con colleghi del servizio ed équipe multidisciplinari, colloqui e corsi di formazione; inoltre, spesso l'operatore ha anche a che fare con scadenze amministrative da rispettare. Questi rappresentano sicuramente degli ostacoli per lo sviluppo di una buona relazione con le persone afferenti al servizio. Il *New Public Management* ha, dunque, introdotto un nuovo approccio al coordinamento, alla gestione e all'erogazione dei servizi, basato sui concetti delle tre M: mercati, manager e misurazione (Ferlie et al., 1996). Ma, come sostenuto da Trevithick (2014), per umanizzare il managerialismo è necessario collocare al centro del lavoro sociale una pratica basata sulla relazione emotivamente reattiva.

### **2.3.2. Il rapporto tra street-level bureaucrats e manager**

Con l'applicazione del NPM all'assistenza sociale, abbiamo visto come il rapporto tra *street-level bureaucrats* e *manager* si sia complicato. Risulta utile riprendere Lipsky, il quale ha trattato l'argomento sostenendo che i due hanno priorità lavorative diverse. Lo studioso americano, infatti, sostiene che gli assistenti sociali hanno interesse a minimizzare i pericoli e i disagi del lavoro e a massimizzare il reddito e la gratificazione personale (Lipsky, 2010). Queste priorità sono di interesse per il *management*, per lo più,

solo in quanto riguardano la produttività e l'efficacia. Lipsky prosegue affermando che all'interno delle SLB le differenze che intercorrono tra i burocrati di strada ed i loro dirigenti sono sostanziali. Da una parte, pone l'interesse degli *street-level bureaucrats* nell'individuazione di strategie di *coping* al fine di elaborare i carichi di lavoro in modo rapido, senza minacce reali e psicologiche, tramite l'esercizio della discrezionalità (come visto nel capitolo 1.6.). Dall'altra, invece, i *manager* sono interessati ad ottenere risultati coerenti con gli obiettivi dell'agenzia e prevedono un meccanismo sanzionatorio a tal fine. Inoltre, gli *street-level bureaucrats* possono considerare legittimo il diritto dei *manager* di fornire direttive, ma possono contemporaneamente considerare illegittimi gli obiettivi politici dei loro dirigenti. I *manager*, essendo propriamente orientati al risultato, si preoccupano delle prestazioni, dei costi per garantirle e solo di quegli aspetti del processo che li espongono a un esame critico (Lipsky, 2010). I burocrati di strada invece hanno un interesse di ruolo nel garantire i requisiti per portare a termine il lavoro. Essi tendono anche a voler mantenere e/o espandere la propria autonomia, mentre i loro superiori cercano di limitarne la discrezionalità per garantire determinati risultati. Tuttavia, nella misura in cui i burocrati di strada (e questo include la polizia, gli insegnanti, gli assistenti sociali e gli infermieri, così come i medici e gli avvocati) si aspettano di prendere decisioni discrezionali critiche, molti degli sforzi dei *managers* di dettare norme di servizio sono considerati illegittimi (Lipsky, 2010). Va sottolineato, però, che questo non significa che gli sforzi per limitare i burocrati di strada siano di fatto illegittimi. Lipsky (2010) precisa che gli *street-level bureaucrats* hanno alcune pretese di status professionale, ma hanno anche uno status burocratico che richiede il rispetto delle direttive dei superiori. Ciò significa, tuttavia, che i burocrati di strada percepiranno i loro interessi come separati da quelli dei dirigenti e cercheranno di garantirli. Lo studioso prosegue poi la sua analisi sostenendo che, dato che il ruolo degli *street-level bureaucrats* è associato ad obiettivi di elaborazione dell'utenza e ad orientamenti verso la massimizzazione dell'autonomia, in questo contesto, i dirigenti cercheranno invece di perseguire obiettivi di gestione dei lavoratori diretti al raggiungimento dell'unità di lavoro e ad orientamenti diretti a minimizzare l'autonomia (Lipsky, 2010). Contemporaneamente, però, si tratta di una relazione di dipendenza reciproca. Pertanto, i *manager* tentano tipicamente di onorare le preferenze dei lavoratori se queste sono ricompensate dalla reciprocità delle prestazioni lavorative. Lipsky (2010) sottolinea che,

in una certa misura, la reciprocità caratterizza tutti i rapporti di lavoro; nelle burocrazie di strada, tuttavia, le risorse dei lavoratori di livello inferiore sono maggiori di quelle spesso possedute dai subordinati in altri contesti lavorativi. Di conseguenza, il potenziale di reciprocità è maggiore. La relazione tra l'assistente sociale e il *manager* è conflittuale (in modo palese o nascosto), poiché essi lottano rispettivamente per il controllo della pratica. In questo scenario è possibile che gli assistenti sociali sembrino utilizzare una dimensione del modello di pratica che i *manager* desiderano, ma in realtà estendono la gamma di attività attraverso strategie di resistenza. La visione di Lipsky non è tuttavia l'unica da prendere in considerazione, un'altra possibile risposta alla complessa relazione che vede protagonisti i dirigenti ed i loro subordinati è la collaborazione. Evans (2010) suggerisce che i *manager* locali spesso scelgono di collaborare con gli operatori, in quanto dare loro il controllo sul processo decisionale e sulla pratica garantisce il completamento del lavoro. I *manager* e i professionisti possono lavorare insieme per promuovere la professionalità, e questo è possibile in quanto i dirigenti sono occupati dalle prestazioni dell'organizzazione piuttosto che dai dettagli della pratica professionale. I *manager* incoraggiano gli assistenti sociali ad esercitare il giudizio professionale e sono in grado di offrire supporto e guida professionale, piuttosto che agire semplicemente come agenti di controllo gerarchico, cosa che è apprezzata dagli assistenti sociali (Evans, 2010). Gli assistenti sociali sono incoraggiati a usare la discrezione, a esercitare la libertà professionale e il giudizio e a essere consapevoli dei requisiti di prestazione che richiedono di adattare la loro pratica. Gli assistenti sociali che adottano strategie di resistenza e collaborazione sfidano la visione prevalente di dominio e controllo delle pratiche da parte del *management* (Evans, 2010), ma ciò deve essere temperato dall'evidenza che la pratica di prima linea è diventata più regolamentata e restrittiva (Kirkpatrick, 2006). Il rispetto delle regole è forse l'unica opzione, poiché Jones (2001) sottolinea l'evidenza del «bullismo manageriale» e di ambienti di lavoro stressanti, in quanto i manager affermano la loro autorità sugli assistenti sociali. Il ruolo dei dirigenti rimane quindi ambivalente, ma grazie a queste considerazioni abbiamo iniziato a vedere come il quadro delineato dalla letteratura sulla limitazione della discrezionalità non sia univoco. Non riesce, infatti, a rendere la complessità dei rapporti di lavoro e con l'utenza che si sono andati a creare a seguito dell'applicazione del *New Public Management* nei servizi sociali. Rimane in qualche modo limitato nella sua interpretazione eccessivamente

pessimistica e sono stati diversi gli studiosi che hanno adottato una prospettiva differente, individuando delle conseguenze diverse per la discrezionalità degli assistenti sociali.

#### **2.4. La managerializzazione non segna la fine della discrezionalità**

Già all'interno del capitolo I abbiamo visto come, secondo Lipsky (2010), il fatto che gli *street-level bureaucrats* esercitano una notevole discrezionalità è ovvio nella misura in cui sono dei professionisti, motivo per cui a loro è richiesto di esercitare un giudizio discrezionale nel loro campo di competenza. Anche Evans (2013) sostiene che la libertà professionale, pur ridotta, continua ad operare nei servizi sociali manageriali. Lo studioso afferma poi che il modo più utile per definire i professionisti è quello di lavoratori che hanno un certo grado di libertà nel loro ruolo lavorativo e prosegue, citando Evetts (2002), che questo vale sia per quanto riguarda i loro giudizi professionali e il loro processo decisionale, sia per quanto concerne la loro immunità dalla regolamentazione o dalla valutazione da parte di altri<sup>22</sup>. I dipartimenti dei servizi sociali, pur essendo situati all'interno della struttura burocratica delle autorità locali, sono fortemente influenzati dai principi professionali della pratica, che pongono l'accento sui supervisori professionali come colleghi di supporto, piuttosto che come *manager* direttivi, e sul personale professionale che opera con un significativo grado di discrezionalità, fidandosi dei colleghi professionisti che occupavano i posti gerarchici significativi all'interno dei servizi sociali come organizzazione (Harris, 1998). Sicuramente la managerializzazione, introdotta con la promessa di portare efficienza, parità di trattamento e trasparenza (attraverso i dati), ha avuto delle conseguenze sul lavoro sociale, anche negative, come esaminato nei paragrafi precedenti. La standardizzazione, la routinizzazione, la costante scarsità di tempo e risorse hanno funzionato di concerto nella modifica del lavoro sociale (Matarese & Caswell, 2018). È altrettanto vero, però, che la discrezionalità rimane un elemento centrale della professione degli assistenti sociali. I *social workers* sono certamente inseriti all'interno di un contesto istituzionale ed organizzativo che impone loro di attenersi a regolamenti, norme e scadenze nello svolgimento del proprio lavoro,

---

<sup>22</sup> Evetts, J. (2002) 'New directions in state and international professional occupations: Discretionary decision-making and acquired regulation', *Work, Employment and Society*, 16, pp. 341-53.

ma va ricordato che il pilastro della professione è il processo d'aiuto, svolto tramite la relazione che si instaura tra l'operatore e la persona in difficoltà. La natura stessa delle persone le rende imprevedibili, per questo è impensabile che un assistente sociale possa agire meccanicamente, fornendo risposte standardizzate ed orientate solamente alla *performance*. Proprio in quanto il lavoro sociale è incentrato sulle persone, gli assistenti sociali devono essere in grado di usare la discrezionalità per poter fornire il miglior livello di assistenza e supporto possibile. Se gli assistenti sociali dovessero affidarsi solo alle procedure, ci sarebbe il rischio elevato che molti utenti dei servizi non vedano soddisfatte le loro esigenze specifiche. Una ricerca svolta da Broadhurst et al. (2010) suggerisce che, sebbene gli operatori sociali siano obbligati a conformarsi ad obiettivi e richieste organizzative ed amministrative, i processi informali continuano a svolgere un ruolo fondamentale nel dare forma alle decisioni e alle azioni in questa professione basata sulle relazioni. L'aspetto interessante di questa ricerca è che gli autori non suggeriscono che gli assistenti sociali non siano stati influenzati dall'eccessivo monitoraggio delle prestazioni e dalle richieste di revisione, ma che abbiano continuato a usare la discrezionalità ed a prendere decisioni basate sulle loro esperienze con gli utenti dei servizi, indipendentemente da questi vincoli. Harris (2003) suggerisce anche che alcuni assistenti sociali lavorano in modo creativo e si muovono al di là dei vincoli della gestione delle prestazioni, piuttosto che esserne subordinati. Dustin (2007) ha riscontrato alcune prove dell'uso della discrezionalità da parte degli assistenti sociali, sebbene questa vari da un'équipe all'altra e dipenda dal fatto che il manager li rispetti e che l'assistente sociale sia in grado di giustificare il proprio piano. Sviluppando ulteriormente questa idea, Evans (2010) afferma che alcuni assistenti sociali e dirigenti di équipe di anziani e di salute mentale lavorano in modo collaborativo, nonostante i vincoli imposti dal managerialismo. Il suo lavoro mette anche in discussione l'affermazione secondo cui i dirigenti hanno tutto il potere e gli assistenti sociali non ne hanno alcuno: egli suggerisce che *manager* sono un gruppo eterogeneo che non agisce semplicemente come "luogotenenti della politica" e le organizzazioni di assistenza sociale non sono "macchine ben oliate per l'attuazione delle politiche". Motivo per cui la professionalità e la discrezionalità degli assistenti sociali sono un ingranaggio necessario al funzionamento dei servizi e all'attuazione delle politiche pubbliche. La tesi sostenuta in questo elaborato non vuole, dunque, minimizzare o rinnegare l'impatto che il managerialismo ha avuto sul funzionamento dei servizi e sulla

pratica professionale (e discrezionale) degli assistenti sociali; che, come trattato nelle pagine precedenti, ha portato a diversi cambiamenti nel lavoro sociale (vedere paragrafo 2.3.). Tuttavia, si è voluto inquadrare meglio il tema, cogliendo più punti di vista elaborati dalla letteratura cercando di farne un esame critico, evitando di darne una visione unilaterale e riduzionistica. Wilson et al. (2008) sostengono che il lavoro sociale, caratterizzato da complessità, incertezza e rischio, può resistere a qualsiasi restringimento della pratica e continuare a costruire relazioni con gli utenti dei servizi anche quando il contesto sociopolitico più ampio in cui si trovano non è favorevole. Il lavoro sociale può dipendere dal contesto da cui emerge e in cui si impegna (McDonald et al., 2003), ma può rispondere in modo proattivo piuttosto che essere subordinato al cambiamento. Gli assistenti sociali hanno infatti affrontato queste fasi di mutamento in maniera attiva, mantenendo la propria identità professionale e ponendo le esigenze della persona al centro del proprio lavoro. Certamente hanno dovuto trovare modi innovativi di svolgere i compiti e di rapportarsi con i propri superiori. Nella consapevolezza che sono state introdotte logiche burocratizzanti e manageriali nei servizi, che possono non favorire lo sviluppo di un pensiero divergente e creativo, gli operatori non devono mai smettere di cercare risposte inedite all'interno del contesto entro cui sono inseriti. In ciò, la creatività e la capacità di attivare nuove risorse di rete sono requisiti fondamentali per gli assistenti sociali. Per esempio, Breit, Andreassen & Salomon (2016) si concentrano sul lavoro istituzionale (inteso come creazione, mantenimento ed interruzione delle istituzioni) intrapreso dagli *street-level bureaucrats* durante il processo di riforma pensionistica nell'amministrazione del lavoro e del welfare in Norvegia. Questi autori individuano nello sviluppo di nuove pratiche e competenze in *front-line* una forma chiave di creazione istituzionale e sottolineano come sia importante che queste nuove pratiche e competenze siano alla base dei processi di trasformazione intrapresi dai vertici aziendali, nonostante non siano sempre strettamente legate alle intenzioni iniziali. In questo modo, restituiscono l'idea dei complessi rapporti che intercorrono all'interno dei servizi tra *manager* e assistenti sociali: professionisti che collaborano insieme, non sempre senza attriti, al fine di far funzionare l'organizzazione entro cui entrambi sono inseriti; sempre tenendo presente i bisogni del territorio di riferimento e le esigenze specifiche della persona che si presenta al servizio.

Abbiamo evidenziato come gli assistenti sociali, in quanto *street-level bureaucrats*, esercitano un'*agency* maggiore di quella convenzionalmente riconosciuta loro dalla letteratura sulla riduzione della discrezionalità. Sandfort (2000) sostiene che, attraverso le esperienze quotidiane, il personale genera schemi collettivi che lo aiutano a comprendere il proprio lavoro e ad utilizzare in modo efficiente le risorse organizzative. Nell'attuazione delle politiche sociali, questi fattori creano parametri che il personale utilizza per interpretare gli eventi futuri e giustificare le proprie azioni. Lo studioso prosegue sostenendo che questo processo sociale ha un significato strutturale (Sandfort, 2000). Le strutture, però, non sono imposte da organigrammi, procedure formali o regole scritte che il personale applica passivamente. Esse nascono piuttosto dall'esperienza collettiva e quotidiana condivisa dai lavoratori in prima linea. Dunque, sebbene l'introduzione del NPM nell'assistenza sociale avesse lo scopo di rendere più controllabile il lavoro degli *street-level bureaucrats* in nome dell'efficienza e della massimizzazione dei tempi e dei costi, gli operatori si affidano ancora in maniera significativa alla propria discrezionalità per eseguire il lavoro sociale al meglio. Infatti, quando indaghiamo su come le tecniche di NPM vengono effettivamente messe in atto, i fatti dimostrano che esiste un divario tra gli ideali di gestione e le realtà quotidiane di prima linea (Sandfort, 2000). Questo perché, nel momento in cui gli assistenti sociali si trovano a dover gestire i casi peculiari nella pratica, agiscono in modo tale da fornire la miglior risposta possibile alla persona, anche attingendo a risorse e/o pratiche di tipo informale, sviluppate per tentativi grazie all'esperienza sul campo. Certamente, però, non va dimenticato che la managerializzazione dei servizi ha esercitato una certa influenza sul lavoro degli operatori sociali. Nel capitolo successivo analizzeremo le opinioni degli assistenti sociali in merito, così da poter capire quanto gli operatori sentano sia stato limitato il loro spazio discrezionale dal NPM e come essi hanno reagito a ciò nella pratica.



### Capitolo III

## **Le opinioni degli assistenti sociali sulla discrezionalità in seguito alla managerializzazione**

### **3.1. Una premessa: l'importanza della ricerca sociale**

La natura dinamica della società rende impegnativa la sua comprensione, soprattutto se la si vuole comprendere per capire quali strategie adottare per muoversi verso la crescita ed il benessere. In tal senso, la ricerca sociale aiuta ad acquisire conoscenze sulla società umana, permette di analizzare il comportamento sociale, comprenderne le cause ed accelerarne l'evoluzione. *Perché è importante la ricerca sociale?* DePanfilis (2014) cerca di rispondere a questa domanda sostenendo che il principio alla base della professione dell'assistente sociale è che le persone afferenti ai servizi hanno diritto a una pratica competente. L'autrice prosegue affermando che per garantire ciò è necessario non solo esaminare criticamente e mantenersi aggiornati sulle conoscenze emergenti rilevanti per il lavoro sociale, ma anche utilizzare appieno le prove di valutazione e di ricerca nella pratica professionale. L'obiettivo della ricerca sociale è identificare la relazione causa-effetto tra i problemi sociali, in modo da poterli risolvere per migliorare il benessere della società. In questo senso acquisisce un ruolo fondamentale ai fini della professione. Infatti, quando abbiamo una buona comprensione di un fenomeno sociale, possiamo avere un'idea migliore di come governarlo o guidarlo. Risalta facilmente la necessità di riconoscere che nel servizio sociale vi è uno stretto nesso tra pratica, insegnamento e ricerca, tale per cui ciascuno di questi campi si alimenta con il contributo degli altri.

A più riprese in questo elaborato è stato sottolineato come negli ultimi decenni le richieste della cittadinanza si siano moltiplicate e siano divenute più complesse, costituendo una sfida per il *welfare*. Demartis (2013) riflette su come in questo nuovo contesto la pressione verso il fare e il dover rispondere alle istanze dei cittadini ha portato alla necessità di mantenere ed incrementare la tensione verso una cultura di ricerca, che ha come finalità quella di contribuire a migliorare gli interventi professionali e le politiche sociali. La ricerca sociale, infatti, oltre a consentire di formulare nuove teorie nei diversi campi di studio, aiuta anche a sviluppare metodologie per affrontare problemi sociali come la tossicodipendenza, l'etica dei lavoratori, lo stile di leadership, e viene continuamente

utilizzata per rivedere vecchie metodologie o per crearne di nuove. In quest'ottica, occuparsi di ricerca e sviluppare cultura di ricerca è uno tra i modi possibili di rispondere a un mandato sociale professionale che non comprende solo la risposta all'utenza, per quanto fondamentale, prioritaria e cruciale essa sia, ma si completa contribuendo, attraverso la ricerca, ad accrescere la domanda di senso e di conoscenza per migliorare le condizioni e la qualità dell'esistenza umana (Demartis, 2013).

In Italia la ricerca di servizio sociale si è affermata più a rilento rispetto ad altri contesti, come il Nord Europa ed il Nord America. Solo di recente è stato posto il focus sulla raccolta di informazioni e dati legati ai processi decisionali e agli esiti degli interventi sia nei programmi della didattica accademica, sia nella strutturazione dei servizi (Dal Ben, Rinaldo, Sciandra & Segatto, 2021). Invece si tratta di un'operazione fondamentale per la professione, in quanto, come sottolineato da Demartis (2013), correlata direttamente all'azione concreta della pratica professionale: sia per ragioni storiche, dello sviluppo tipico della professione stessa, che per l'opzione per la conoscenza volta all'operatività che la connota. Inoltre, è importante favorire approcci di tipo partecipativo che producano conoscenza attraverso una ricerca-azione<sup>23</sup> (Campanini, 2020). Nell'ultimo decennio, si è certamente concretizzato un aumento nella partecipazione degli assistenti sociali agli studi di settore, soprattutto se relativi al proprio vissuto personale (p.e. carichi di lavoro, stress, burn-out, aggressività, violenza nei luoghi di lavoro, *decision-making*) anche grazie all'impegno svolto dagli Ordini di riferimento che hanno direttamente divulgato, promosso e finanziato studi e ricerche attribuendo ai partecipanti crediti formativi per incentivarne il coinvolgimento (Dal Ben, Rinaldo, Sciandra & Segatto, 2021). Anche il Codice Deontologico dell'assistente sociale ribadisce la rilevanza della ricerca sociale nell'art. 24 del Titolo III sui doveri e le responsabilità generali dei professionisti, il quale cita: «L'assistente sociale è tenuto alla propria formazione continua al fine di garantire prestazioni qualificate, adeguate al progresso teorico, scientifico, culturale, metodologico e tecnologico. A tal fine, contribuisce alla ricerca, alla divulgazione della propria esperienza, anche fornendo elementi per la definizione di evidenze scientifiche. Il professionista si adopera, inoltre, affinché si sviluppi la cultura della supervisione

---

<sup>23</sup> Campanini Annamaria nella Prefazione di Guidi, P., Kroll, C., Mordegli, S., & Scaramuzzino, R. (2020). Gli assistenti sociali in Italia: Uno sguardo sulla professione che cambia: Report della ricerca sulle opinioni degli assistenti sociali italiani. Università degli studi di Genova, Genova.

professionale». Anche in Italia si stanno, dunque, affermando approcci che riconoscono maggiormente il valore della ricerca in servizio sociale, seppur in ritardo rispetto al contesto internazionale. Campanini (2020) sostiene che la ricerca di servizio sociale utilizza una larga varietà di metodologie e differenti modalità di ricercare e conoscere, ma è essenziale un'analisi critica dei differenti contesti di indagine, che possono essere fondati su approcci epistemologici diversi e possono utilizzare metodi sia qualitativi sia quantitativi. La studiosa prosegue affermando che è attraverso un approccio multi-metodo, comparativo, inter-transdisciplinare e internazionale che la ricerca di servizio sociale può generare una conoscenza critica e innovativa<sup>24</sup>.

### **3.1.1. Gli studi qualitativi e quantitativi**

Nel campo del lavoro sociale, i professionisti devono rimanere ben informati sui progressi della ricerca nelle loro rispettive aree. Ci si aspetta che gli operatori sociali si impegnino in una pratica informata dalle migliori evidenze disponibili, e gli studi di ricerca condotti attraverso la lente dell'indagine qualitativa forniscono importanti contributi alla base della conoscenza del lavoro sociale (Lietz & Zayas, 2010).

Ci sono delle similitudini tra ricerca quantitativa e qualitativa: la ricerca mira allo sviluppo di conoscenze derivate da prove empiriche; i dati vengono raccolti e analizzati attraverso procedure che vengono sottoposte a revisione e valutazione, una parte importante della tradizione scientifica (Lietz & Zayas, 2010). Nonostante questi punti in comune, rimangono alcune differenze specifiche tra le due tipologie di ricerca. In primo luogo, i loro scopi sono spesso diversi. La ricerca quantitativa cerca di testare le ipotesi, di determinare i risultati e di trarre conclusioni generalizzabili a una popolazione definita. La ricerca qualitativa tende a essere interpretativa e cerca di comprendere più a fondo un fenomeno nel suo contesto (Denzin & Lincoln, 2008). Cerca di chiarire la natura delle pratiche sociali, delle relazioni e delle credenze, nonché il significato delle esperienze umane dal punto di vista dei partecipanti. In generale, gli studi qualitativi si differenziano da quelli quantitativi perché sono induttivi, piuttosto che deduttivi, e considerano le

---

<sup>24</sup> Campanini Annamaria nella Prefazione di Guidi, P., Kröll, C., Mordegli, S., & Scaramuzzino, R. (2020). *Gli assistenti sociali in Italia: Uno sguardo sulla professione che cambia: Report della ricerca sulle opinioni degli assistenti sociali italiani*. Università degli studi di Genova, Genova.

esperienze all'interno del contesto, piuttosto che controllare le variabili come in un esperimento (Bogdan & Biklen, 2007). Gli studi quantitativi possono somministrare uno strumento standardizzato per misurare una variabile con item a risposta chiusa sviluppati e testati per la loro capacità di produrre dati validi e affidabili. D'altro canto, l'indagine qualitativa impiega strategie di raccolta dei dati come interviste in profondità, osservazione dei partecipanti e analisi d'archivio (Lietz & Zayas, 2010).

Nelle prossime pagine del III capitolo di questo elaborato, verranno analizzate due ricerche di impostazione quantitativa, che hanno preso in esame variabili qualitative, per avere un quadro sulle condizioni di lavoro degli assistenti sociali, partendo dalle loro opinioni sui rapporti di lavoro, sull'ampiezza del loro spazio discrezionale e sui mutamenti del welfare. La prima è stata condotta negli Stati Uniti, mentre per seconda è stato somministrato un questionario tramite posta elettronica agli assistenti sociali nel territorio italiano. Data l'ampia distanza sia geografica che di impostazione del lavoro sociale, non è possibile svolgere un'analisi comparativa delle due ricerche. Per questo motivo, nei paragrafi successivi verranno analizzate singolarmente, ma comunque vedremo quali similitudini e differenze si evidenzieranno tra i risultati delle due indagini.

### **3.2. Indagine sugli assistenti sociali dell'area minori del Minnesota**

Innanzitutto, prenderemo in esame i risultati di una ricerca condotta negli Stati Uniti nel 2022 dalle due ricercatrici statunitensi Soffer-Elnekave & Toft all'interno del loro progetto *Impacts of Neoliberalism on MN Social Workers Project*, realizzato in collaborazione con l'Università del Minnesota. L'indagine ha coinvolto 157 assistenti sociali operativi nel settore dell'infanzia in Minnesota, ai quali è stato somministrato un questionario per indagare il modo in cui le pratiche manageriali neoliberali influenzano la loro valutazione delle condizioni di lavoro ed il loro utilizzo della discrezionalità. Circa l'80% dei partecipanti all'indagine è impiegato nel settore pubblico e per la maggior parte sono donne (solamente 10 uomini) di età compresa tra i 22 e i 72 anni, ma con un'età medi di 39 anni. Le due ricercatrici sono partite dal presupposto che le politiche neoliberali sono state attuate nei servizi sociali, compreso il *welfare* per l'infanzia, alterando le funzioni e gli obiettivi del lavoro sociale. E continuano sostenendo che sebbene esistano alcuni studi che affrontano i problemi degli assistenti sociali come la

scarsa soddisfazione sul lavoro, il burnout, la supervisione; pochi, invece, si sono concentrati sul punto di vista degli assistenti sociali sull'entità dell'influenza della managerializzazione dei servizi sul loro lavoro e sull'oro spazio discrezionale. Soffer-Elnekave & Toft hanno articolato la loro indagine attraverso delle domande di ricerca, che nei paragrafi successivi verranno esaminate:

*In che misura gli assistenti sociali sperimentano in linea diretta la pressione per aumentare la produttività e l'efficienza?*

*Quanta discrezionalità professionale hanno gli operatori dell'assistenza all'infanzia?*

*In che modo gli operatori resistono al managerialismo sul lavoro?*

### **3.2.1. In che misura gli assistenti sociali sperimentano in linea diretta la pressione per aumentare la produttività e l'efficienza?**

Gli assistenti sociali che hanno partecipato a questo studio sono stati sottoposti a pressioni crescenti per ottenere di più, prendere in carico più clienti e chiudere i casi rapidamente (Soffer-Elnekave & Toft, 2022). Sono stati inoltre spinti a dare priorità alle pratiche

burocratiche e sono stati responsabilizzati in modo significativo dei risultati dei clienti (come si vede dalla tabella 3.1).

**Tabella 3.1: La misura in cui il management esercita pressioni sugli assistenti sociali del welfare dell'infanzia per...**

Item	Not at all/ to a small extent	To some/ moderate extent	To a great/ very great extent
Get more done in the same amount of time**	25%	42%	33%
Take on more clients**	29%	36.5%	34.5%
Close cases quickly*	55%	29.5%	15.5%
Select clients based on likely positive outcomes	93%	5%	2%
Drop clients who do not perform well	93%	6%	1%
Place complete responsibility for client outcomes on the worker*	57%	29%	14%
Evaluate performance based on efficiency over quality of practice*	58%	30%	12%
Prioritize paperwork over practice**	41%	35%	23%

\* = more than a third of respondents experienced this to a moderate extent or more

\*\* = more than a half of respondents experienced this to a moderate extent or more

Fonte: Soffer-Elnekave, R. & Toft, J. (2022). Child welfare social workers 'working conditions: a survey of Minnesotan licensed social workers. FACT SHEET #1: Neoliberal Managerialism. Center for Advanced Studies in Child Welfare (CASCW), School of Social Work, College of Education and Human Development, University of Minnesota.

Analizzando meglio i dati percentuali, vediamo però che la netta di questi cambiamenti introdotti, al 55% degli assistenti sociali non è stato richiesto di chiudere i casi in maniera più veloce e a circa il 30% solamente in misura moderata; quindi, gli operatori sociali hanno comunque potuto mantenere una buona qualità nella relazione con la persona, senza dover affrettare progettualità ed interventi. Inoltre, vediamo come la tendenza a concentrare tempo e risorse su utenti con maggiori possibilità di portare a termine un percorso positivo non si è verificata, diversamente da quanto aveva ipotizzato Lipsky parlando delle coping strategies degli *street-level bureaucrats* (vedere paragrafo 1.6.).

### 3.2.2. Quanta discrezionalità professionale hanno gli operatori dell'assistenza all'infanzia?

Gli assistenti sociali hanno ottenuto un punteggio medio di 26,2 (su 35) sulla scala della discrezionalità professionale, un punteggio leggermente inferiore rispetto al campione più ampio di assistenti sociali in linea diretta (media = 27,2), (Soffer-Elnekave & Toft, 2022).

**Tabella 3.2: La misura in cui i lavoratori sono in grado di esercitare la loro discrezione professionale.**

In your workplace, to what extent are you able to...	Not at all	To a small extent	To some extent	To a moderate extent	To a great extent
Practice your professional values as a social worker (as stated in the NASW Code of Ethics)	0.00%	1.46%	16.06%	32.85%	49.64%
Incorporate the ecological framework in assessment	1.47%	8.09%	29.41%	37.50%	23.53%
Build trusting relationships with people you serve	0.00%	2.92%	10.95%	33.58%	52.55%
Tailor interventions with clients to address unique needs	0.00%	3.65%	23.36%	39.42%	33.58%
Engage with other agencies in supporting your clients	0.00%	2.92%	14.60%	34.31%	48.18%
Address clients' issues at the macro level	14.60%	34.31%	20.44%	20.44%	10.22%
Shape practice by groups' social, economic and political history	6.6%	20.4%	30.7%	32.1%	10.2%

N=137

Fonte: Soffer-Elnekave, R. & Toft, J. (2022). Child welfare social workers 'working conditions: a survey of Minnesotan licensed social workers. FACT SHEET #2: Professional Discretion. Center for Advanced Studies in Child Welfare (CASCW), School of Social Work, College of Education and Human Development, University of Minnesota.

Analizzando i risultati dell'indagine sintetizzati nella tabella 3.2 si possono evidenziare diversi punti esemplificativi del mutato approccio al lavoro sociale degli operatori, come illustrato da Soffer-Elnekave & Toft (2022) nel seguente elenco.

- Più del 50% ha dichiarato di essere in grado di applicare i valori professionali del lavoro sociale solo in misura moderata o inferiore.
- Quasi il 40% ha riferito di essere in grado di incorporare il quadro ecologico solo in parte o in misura minore.
- Una forte maggioranza ritiene di costruire relazioni di fiducia con i clienti in misura moderata o elevata (86,2%).
- Circa il 40% è in grado di personalizzare gli interventi con i clienti in misura moderata; il 33% in misura elevata; il 25% in misura minore o parziale.
- La maggioranza è in grado di collaborare con altre agenzie per sostenere i clienti degli operatori in misura moderata o elevata (82,5%).
- Quasi il 50% ha riferito di affrontare i problemi dei clienti a livello macro solo in misura minima o minore; il 14,6% non lo fa affatto.

- La maggioranza (57,7%) degli assistenti sociali ha riferito di avere una limitata capacità di modellare la pratica in base alla storia sociale, economica e politica dei gruppi di clienti.

Nel complesso, gli assistenti sociali per l'infanzia hanno indicato un alto grado di controllo sulla capacità di costruire relazioni con le persone e sulla capacità di impegnarsi con altre agenzie per assistere gli utenti. Hanno valutato come abbastanza alta la loro aderenza all'etica professionale, ma hanno indicato una limitata capacità di incorporare il modello ecologico, di personalizzare gli interventi e di affrontare le macro-questioni per sostenere i clienti. I modi in cui gli assistenti sociali utilizzano le loro conoscenze e competenze sono compromessi.

### **3.2.3. In che modo gli operatori resistono al managerialismo sul lavoro?**

I partecipanti hanno dimostrato di essere in disaccordo o di opporsi a regole o politiche ingiuste.

Osservando i dati percentuali della tabella 3.3 si evince che il modo più comune per dimostrare il proprio disaccordo è stato quello di esprimerlo tra i colleghi (85% degli intervistati che hanno risposto a questa domanda), seguito da quello di esprimerlo alla

direzione (75%); il meno frequente è stato quello di contattare il Consiglio superiore dei servizi sociali (8%) o le proprie associazioni professionali (5%).

**Tabella 3.3: La resistenza al managerialismo neoliberale.**

When I disagree with managements policies over practice, I have...	Never	On occasion	Somewhat frequently	Frequently
Loosely interpreted eligibility and assessment guidelines	48.50%	44.03%	5.22%	2.24%
Practiced outside of management approved interventions	70.90%	23.13%	5.97%	0.00%
Altered my performance reports	91.79%	6.72%	1.49%	0.00%
Organized with co-workers	51.88%	38.35%	7.52%	2.26%
Expressed disagreement to management	14.93%	52.24%	20.90%	11.94%
Expressed disagreement among co-workers	4.48%	50.57%	25.37%	19.40%
Contacted my professional association	94.74%	3.76%	1.50%	0.00%
Contacted the board of social work	94.74%	5.26%	0.00%	0.00%
Other	92.47%	6.45%	1.08%	0.00%

N= 134

Fonte: Soffer-Elnekave, R. & Toft, J. (2022). Child welfare social workers 'working conditions: a survey of Minnesotan licensed social workers. FACT SHEET #2: Professional Discretion. Center for Advanced Studies in Child Welfare (CASCW), School of Social Work, College of Education and Human Development, University of Minnesota.

### 3.3. Report della ricerca sulle opinioni degli assistenti sociali italiani

Passando da un contesto internazionale ad uno a noi più vicino, viene preso in esame il *Report della ricerca sulle opinioni degli assistenti sociali italiani* svolto nel 2020 da Guidi, Kroll, Mordegli e Scaramuzzino in collaborazione con l'Università di Genova. Il documento è il risultato di un'indagine condotta nel 2013-2014 da un gruppo di ricercatori italiani e scandinavi interessati a conoscere la situazione della professione, in particolare per quanto riguarda le condizioni di lavoro, il lavoro sociale quotidiano, i problemi di povertà e la questione delle risorse a disposizione del welfare. È stato somministrato un questionario a circa 2700 professionisti in Italia e sono state raccolte le loro risposte ed opinioni. La posizione ricoperta dal servizio sociale di interprete nella relazione con i cittadini delle politiche sociali pubbliche fornisce un punto di osservazione privilegiato sulle condizioni e le prospettive del sistema dei servizi (Guidi, Kroll, Mordegli & Scaramuzzino, 2020). Dato che la ricerca è frutto di una collaborazione tra l'Ordine

Nazionale degli assistenti sociali italiani, l'Università di Genova, e le università scandinave di Lund (Svezia) e di Helsinki (Finlandia), ove la ricerca è stata implementata in precedenza, coglie il punto di vista degli assistenti sociali sui temi del lavoro sociale e del welfare. Inoltre, permette di fare un confronto tra i professionisti italiani e quelli scandinavi, che tuttavia in questo elaborato non tratteremo, in quanto richiederebbe troppo spazio e distoglierebbe l'attenzione dal tema centrale della tesi (per un eventuale approfondimento si rimanda, dunque, al report). Come detto, lo studio italiano è stato svolto mediante un accordo tra l'Università di Lund, l'Università di Helsinki, l'Università di Genova e l'Ordine Nazionale degli Assistenti Sociali. La rilevazione è avvenuta tramite questionari anonimi e sono state somministrate domande relative a: dati personali (13 domande su età, sesso, esperienze di lavoro etc.), condizioni di lavoro (45 domande), realtà quotidiane (35 domande sulla situazione del servizio sociale nel proprio paese), visioni future (22 domande su come il servizio sociale nel paese dovrebbe svilupparsi) ed atteggiamenti relativi a povertà, disoccupazione e interventi di *workfare* (21 domande). Il campione per l'invio del questionario è stato estrapolato dal database nazionale degli iscritti all'Ordine, che a settembre 2012 era ancora in fase di allestimento. Al tempo il database conteneva 15.181 indirizzi e-mail di iscritti (+ PEC) su 41.466 assistenti sociali (il Molise non era incluso nel database dell'ordine e nella popolazione). Il questionario è stato somministrato tramite l'invio di un link in posta elettronica, che conduceva ad una pagina web sul server dell'Università di Helsinki dove era possibile fornire le proprie risposte. Sono state inviate un totale di 7500 e-mail, di cui circa il 25% è "rimbalzato", ed hanno risposto al questionario 2718 assistenti sociali (pari circa al 50% degli operatori che hanno ricevuto la mail). La principale questione metodologica relativa allo studio italiano è, ovviamente, se gli assistenti sociali che hanno risposto all'indagine siano rappresentativi degli assistenti sociali italiani in generale. Va precisato che gli indirizzi e-mail richiesti per l'indagine elettronica erano limitati in alcune regioni (soprattutto nel Mezzogiorno) e quindi non sono stati inclusi nell'indagine. Tuttavia, il campione comprendeva diverse regioni - settentrionali, centrali e meridionali, tale per cui la rappresentatività dei dati non risulta compromessa. Inoltre, il fatto che l'indagine sia stata condotta via web implica il rischio di sovrarappresentazione dei gruppi di età più giovani tra gli assistenti sociali. È difficile determinare con esattezza l'effetto di questo fattore sui risultati, ma l'analisi dei dati raccolti ha mostrato che solitamente vi sono limitate

differenze di opinione tra gli assistenti sociali di diverse fasce d'età. Ciò può significare che la distribuzione dell'età degli intervistati ha influito poco sulle opinioni e sugli atteggiamenti.

Purtroppo, non è possibile prendere in esame tutti i dati dell'indagine condotta sulle opinioni degli assistenti sociali; ai fini di questo elaborato sono state individuate delle tematiche rilevanti ed analizzate nei paragrafi successivi.

### **3.3.1. L'autonomia nella gestione dell'agenda di lavoro**

L'influenza degli aspetti organizzativi e dei contesti lavorativi sulla salute e sulla qualità del lavoro svolto dagli assistenti sociali è stata esplorata da diverse discipline e, nonostante l'eterogeneità dei punti di vista, le teorie sottolineano una forte correlazione tra il benessere provato dai lavoratori e la qualità del loro lavoro in senso lato (Guidi, Kroll, Mordegli & Scaramuzzino, 2020). L'attenzione al benessere degli operatori sociali come creatori di benessere in relazione ai cittadini rinnova l'interdipendenza che esiste tra i bisogni/problemi degli individui, il territorio con le sue risorse e il sistema organizzato dei servizi. In quanto mediatore tra le persone ed il sistema organizzato dei servizi, l'assistente sociale ha un ruolo fondamentale e fragile al tempo stesso, a causa delle tensioni che possono sorgere sia nel suo territorio che nell'agenzia di appartenenza.

All'interno del loro report, Guidi, Kroll, Mordegli & Scaramuzzino (2020) citano Maslach (2000) il quale sostiene che la capacità di stabilire le priorità del lavoro quotidiano, di scegliere gli approcci da adottare nel lavoro e di prendere decisioni circa l'utilizzo delle risorse è fondamentale per essere un professionista<sup>25</sup>. Gli autori del report proseguono poi affermando che la mancanza di autonomia mette in discussione uno degli assunti fondamentali della professionalità che annovera, come indicato nel codice deontologico e nella legge n. 84 del 1993<sup>26</sup>, la possibilità di scelta autonoma, basata sulle conoscenze e l'esperienza del soggetto, fra le sue caratteristiche fondanti (Guidi, Kroll,

---

<sup>25</sup> Maslach, C. & Leiter, M.P. (2000) *Burn out e Organizzazione – Modificare i fattori strutturali della demotivazione al lavoro*, Trento, Edizioni Erikson.

<sup>26</sup> L'articolo 1 della legge sull'ordinamento di professione dell'assistente sociale e di istituzione dell'albo professionale cita: *l'assistente sociale opera con autonomia tecnico-professionale e di giudizio in tutte le fasi dell'intervento per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio e può svolgere attività didattico-formative.*

Mordeglia & Scaramuzzino, 2020). L'aspetto dell'autonomia ora analizzato riguarda la libertà degli assistenti sociali nell'organizzazione dell'agenda di lavoro. I dati mostrano che il 76% degli assistenti sociali che hanno partecipato all'indagine ha dichiarato di essere spesso o abbastanza spesso in grado di pianificare autonomamente il proprio lavoro e in questo senso, in contrasto con il fatto che solo il 6% degli assistenti sociali che hanno partecipato all'indagine ritiene di essere raramente o difficilmente in grado di farlo, offrono un'immagine generalmente positiva della professione (vedi tabella 3.4). È possibile, dunque, affermare che, nonostante il mutato contesto di lavoro nei servizi di cui abbiamo ampiamente parlato in precedenza, la dimensione dell'autonomia professionale e della discrezionalità nell'organizzazione dell'agenda di lavoro è preservata.

**Tabella 3.4: Risposte alla domanda “Posso programmare in autonomia come svolgere i miei compiti?”**

<b>Programmare in autonomia</b>	<b>N (%)</b>
Spesso	788 (31,3)
Abbastanza spesso	1134 (45)
Talvolta	444 (17,6)
Raramente	112 (4,4)
Quasi mai	40 (1,6)
<b>Totale</b>	<b>2518 (100)</b>

Fonte: Guidi, P., Kroll, C., Mordeglia, S., & Scaramuzzino, R. (2020). Gli assistenti sociali in Italia: Uno sguardo sulla professione che cambia: Report della ricerca sulle opinioni degli assistenti sociali italiani. Università degli studi di Genova, Genova.

### 3.3.2. Le risorse

Nel lavoro sociale il ventaglio di risorse a disposizione dei cittadini ha un ruolo fondamentale. Invero, al di là della singola valutazione compiuta, l'aiuto e il sostegno eventualmente erogato dal servizio è fortemente dipendente dalle risorse disponibili (Facchini & Lorenz, 2013). Ecco dunque spiegato perché viene preso in considerazione il tema delle risorse: in primis, se un servizio dispone di esigue risorse finanziarie e non sarà in grado di rispondere ai bisogni della cittadinanza, ed inoltre gli assistenti sociali devono esercitare la propria discrezionalità nell'allocazione delle risorse per gestire il divario tra domanda ed offerta. Le opinioni degli operatori sono state analizzate

chiedendo di esprimere il proprio grado di accordo o disaccordo in merito ad alcune caratteristiche del welfare del nostro Paese: mancanza di risorse, progressivo smantellamento del welfare, relativa generosità, necessità di un incremento della generosità del sistema sociale. Le prime tre domande riguardano lo *status quo* del welfare sociale e del lavoro sociale in Italia, riferendosi rispettivamente all'attuale mancanza di risorse, ad una tendenza di impoverimento dell'assistenza sociale e alle relazioni con l'utenza e con le risorse del welfare. Il quarto quesito invece indaga il modo in cui l'assistente sociale vorrebbe che il sistema si sviluppasse, nello specifico in riferimento ad un aumento delle risorse per garantire migliori servizi ed interventi alla collettività.

**Tabella 3.5: Percentuali di risposta alle domande sulle risorse**

	Scarsità di risorse	Progressivo smantellamento del welfare	Relativa generosità	Il sistema sociale deve essere reso più generoso
Molto d'accordo	53,1	50,3	8,0	15,5
D'accordo	39,4	40,2	45,0	46,6
Né in accordo, né in disaccordo	5,0	7,3	27,7	26,1
Disaccordo	2,4	1,9	16,4	11,3
Fortemente in disaccordo	0,2	0,2	2,8	0,5

N. 2522-2622

Fonte: Guidi, P., Kroll, C., Mordegli, S., & Scaramuzzino, R. (2020). Gli assistenti sociali in Italia: Uno sguardo sulla professione che cambia: Report della ricerca sulle opinioni degli assistenti sociali italiani. Università degli studi di Genova, Genova.

La tabella 3.5 mostra le risposte percentuali degli assistenti sociali, in particolare si nota che la maggior parte degli operatori avverte sia la mancanza di risorse (92,5%) sia il progressivo smantellamento del sistema di welfare (90,5%). Inoltre, la percentuale di incerti a riguardo è significativamente bassa (oscillando tra il 5 e il 7%). La terza domanda, invece, indica la percezione che il sistema sia ancora capace di una relativa generosità, invero solamente meno di un quinto dei rispondenti non è d'accordo con l'affermazione che il lavoro sociale italiano è relativamente generoso. Al quarto quesito, però, la maggioranza dei partecipanti ha risposto che un sistema più generoso sarebbe un

requisito significativo per fare una differenza nella situazione dell'utente. L'osservazione di questi dati fornisce un quadro in cui il sistema dell'assistenza sociale è in smantellamento e con poche risorse a disposizione, il quale, tuttavia, sembra riuscire a fornire servizi in maniera relativamente generosa. La quarta domanda, però, evidenzia la preoccupazione degli assistenti sociali che il sistema sociale, per com'è organizzato ad oggi, sia in grado di portare a sostanziali cambiamenti della situazione dell'utenza. In questo contesto, ancora una volta è possibile riprendere Lipsky (2010), il quale sostiene che le condizioni di lavoro sperimentate dagli *street-level bureaucrats* sono caratterizzate da livelli inadeguati di risorse e da obiettivi dell'agenzia spesso vaghi, conflittuali e ambigui e, quindi, difficili da specificare e misurare. Di conseguenza, i burocrati di strada si trovano con carichi di lavoro elevati in un contesto di incertezza; allo stesso tempo, i servizi forniti dalle SLBs sono effettivamente soggetti a una domanda illimitata (Evans, 2004). Le risorse non sono mai sufficienti e qualsiasi aumento dei finanziamenti viene assorbito dalla domanda precedentemente non soddisfatta, piuttosto che dal miglioramento della qualità del servizio (Lipsky, 2010). Trovandosi in una condizione di lavoro tale, gli assistenti sociali devono necessariamente esercitare la propria discrezionalità nella definizione dell'allocazione delle risorse, oltre a dover continuamente sviluppare la loro capacità di trovare soluzioni innovative e nuovi percorsi per implementare le risorse a disposizione.

### **3.3.3. Il ruolo del privato**

Al fine di svolgere un'ulteriore riflessione sui contenuti esposti in questo elaborato (vedere capitolo II), è interessante analizzare anche le opinioni degli assistenti sociali italiani in merito al ruolo del privato nell'erogazione e gestione dei servizi socioassistenziali. Questo tanto più a seguito della managerializzazione dei servizi che ha preso avvio conseguentemente all'adozione delle logiche neoliberali. Ricordiamo che il neoliberalismo è una teoria delle pratiche economiche politiche che propone che il benessere umano possa essere promosso al meglio liberando le capacità imprenditoriali individuali, all'interno di un quadro istituzionale caratterizzato da forti diritti di proprietà privata, liberi mercati e libero scambio; il ruolo dello Stato è quello di creare e preservare un quadro istituzionale adeguato a tali pratiche (Spolander et al., 2014). Questo ha portato

al coinvolgimento di nuovi attori nella progettazione, nella gestione e nell'attuazione delle politiche sociali, implicando nuovi ruoli nei servizi sociali per gli attori privati. Nello specifico, in Italia si è assistito ad una privatizzazione dei servizi di *welfare* guidata dall'offerta e basata sul trasferimento di risorse pubbliche per la fornitura di servizi a soggetti privati attraverso meccanismi di competizione tra i potenziali fornitori (Ascoli e Ranci, 2002); di fatto dando avvio alla concorrenza tra attori privato. Fazzi (2016) sostiene che per quanto riguarda i servizi sociali, la privatizzazione ha visto coinvolti principalmente soggetti del Terzo settore, piuttosto che aziende private. I soggetti di Terzo settore riscuotono una maggiore fiducia rispetto alle aziende private, mentre aziende private con vincolo di reinvestimento dei profitti si trovano nel mezzo (Guidi, Kroll, Mordegli & Scaramuzzino, 2020). Quindi, partendo dalla domanda generale su quali vorrebbero fossero gli sviluppi del lavoro sociale nel paese, sono state indagate le opinioni degli assistenti sociali tramite due affermazioni relative al tema della privatizzazione (vedere tabella 3.6).

- Il mercato dovrebbe avere un ruolo maggiore nel lavoro sociale.
- Il Terzo settore dovrebbe poter assumere un ruolo più importante nel lavoro sociale.

**Tabella 3.6: percentuali di risposta a due domande sulla privatizzazione**

	Al mercato dovrebbe essere permesso di giocare un ruolo più importante	Al Terzo settore dovrebbe essere consentito di svolgere un ruolo più importante
Molto d'accordo	7,7	14,5
D'accordo	28,8	47,0
Né in accordo, né in disaccordo	28,3	23,2
Disaccordo	27,8	13,5
Fortemente in disaccordo	6,9	1,9

N. 2523-2607

Fonte: Guidi, P., Kroll, C., Mordegli, S., & Scaramuzzino, R. (2020). Gli assistenti sociali in Italia: Uno sguardo sulla professione che cambia: Report della ricerca sulle opinioni degli assistenti sociali italiani. Università degli studi di Genova, Genova.

Le opinioni degli assistenti sociali sull'opportunità di attribuire al mercato un ruolo più importante sono discordanti. Gli assistenti sociali sono leggermente più favorevoli che contrari (rispettivamente per mercato e terzo settore 35,9% e 34,7% in disaccordo).

L'opinione dei professionisti sul coinvolgimento del terzo settore è invece per lo più favorevole, con 61,5% d'accordo e 15,4% disaccordo. Negli ultimi anni ha preso avvio un processo di privatizzazione del sistema del welfare. Il ruolo del Terzo settore è diventato rilevante, sia in autonomia, sia come soggetto gestore per conto del settore pubblico; infatti, le prestazioni del servizio sociale (esclusi i contributi economici) sono in genere esternalizzate in Italia (Sarius, 2015). È interessante notare che le opinioni degli assistenti sociali italiani nei confronti delle organizzazioni del Terzo settore sono generalmente molto positive, mentre hanno una posizione più ambivalente nei confronti del mercato. Tuttavia, può essere interpretata come il risultato di spinte politiche e sociali di diversi movimenti sociali a sviluppare un *welfare* inclusivo.

### **3.4. Riflessioni conclusive**

L'analisi dell'indagine in Minnesota e della ricerca italiana forniscono un quadro del contesto lavorativo in cui operano gli assistenti sociali oggi. Il lavoro sociale, i servizi e le relazioni tra attori che concorrono alla loro gestione ed erogazione sono mutati negli ultimi decenni, comportando di fatto una fase di transizione e cambiamento per gli assistenti sociali. Lo spazio discrezionale è stato sicuramente ridimensionato, portando ad una sua riduzione su determinati aspetti; per esempio, il NPM richiede una maggiore efficienza e rendicontazione ai lavoratori del sociale, ma concretamente abbiamo visto che esercita su di loro una moderata pressione in tal senso. La contrazione delle risorse, oltre a richiedere di trovare soluzioni innovative e creative, è stata motivo e promotore dell'ingresso del Terzo settore nel *welfare*, per cui gli operatori hanno dovuto anche affinare la capacità di interagire con questi attori, coinvolgendoli anche nelle fasi di pianificazione e programmazione delle politiche. Infatti, gli assistenti sociali che hanno partecipato al report italiano ritengono, in merito al lavoro sociale e al sistema di welfare entro cui svolgono il loro mandato, di essere esposti ad un significativo ridimensionamento delle risorse e, al contempo, di vedere aumentare il ruolo dei soggetti esterni alla pubblica amministrazione per quanto concerne l'erogazione delle prestazioni (Guidi, Kroll, Mordegli & Scaramuzzino, 2020). È stata, inoltre, messa in luce una forte sensazione che l'attuale sistema di assistenza sociale sia in una fase di smantellamento. Il

ruolo del terzo settore non è visto come ostile e molti operatori sono favorevoli a un suo ruolo di primo piano.

Le opinioni degli assistenti sociali evidenziate dalle ricerche che sono state analizzate nei paragrafi precedenti suggeriscono un ambiente tutto sommato favorevole alla discrezionalità professionale. Ma, come nel caso della revisione Munro del lavoro sociale per i bambini e le famiglie, la discrezionalità, pur essendo lodata, è accompagnata da una cronica inadeguatezza delle risorse per fornire il servizio che la politica pubblica pretende di offrire (Evans, 2013). In questo contesto, la discrezionalità è accompagnata dall'assunto che la discrezionalità degli operatori non solo fa funzionare la politica, ma è anche imprenditoriale e impiegata come gestione morale per estrarre cure e beni da individui, famiglie e comunità, e per spingere e guidare i consumatori dei servizi a decidere di fare le scelte giuste (Evans, 2018). La professione di assistente sociale ha il potenziale per sfidare questo assalto alle persone e alle comunità che spesso ne hanno più bisogno. Evans (2018) sostiene che una sfida efficace dipende dall'articolazione critica di un'immagine alternativa della pratica professionale nell'assistenza sociale, che smascheri la logica delle riforme orientate al bilancio, sfidi la "naturalizzazione" di assunti controversi e moralizzanti sulle relazioni di cura nelle comunità e metta in discussione l'idea che il processo decisionale professionale debba essere un'area clinica, in cui la competenza si confonde con la "relazione" per manipolare le persone a fare le scelte "giuste" per lo Stato di estrazione sociale.



## Conclusioni

All'interno di questo elaborato è stato a più riprese preso in esame il pensiero di Michael Lipsky rispetto alle *street-level bureaucracies* ed ai funzionari che vi lavorano. Il contributo di Lipsky costituisce, di fatto, la chiave di lettura ai fini di questa tesi. Contemporaneamente, rappresenta un punto di partenza rilevante per muovere riflessioni nell'ambito di lavoro degli assistenti sociali e rispetto alla realizzazione di politiche pubbliche maggiormente efficaci e più vicine alle esigenze dei cittadini. Le *street-level bureaucracies* sono, infatti, attori fondamentali nella realizzazione delle politiche pubbliche. Anche se non determinano il contenuto esplicito della politica, queste organizzazioni possono essere intese come politici *de facto* (Lipsky, 2010), nel senso che costruiscono informalmente (e ricostruiscono) la politica nel corso della vita organizzativa quotidiana (Brodkin, 2011). In un certo senso, non solo fanno il lavoro politico, ma sono chiaramente responsabili di far funzionare la politica. L'importanza delle SLBs si riflette nelle politiche sociali contemporanee, che hanno lo scopo non solo di riformare gli individui o le condizioni sociali (obiettivi manifesti della politica), ma anche di riformare le organizzazioni responsabili della messa in pratica della politica (Brodkin, 2011). Tuttavia, abbiamo visto che il lavoro sociale svolto all'interno dei servizi incontra diversi ostacoli, per i quali gli assistenti sociali si ritrovano in un contesto lavorativo in cui la pratica professionale rischia di vedere sempre al centro quel sociale, che tanto caratterizza questa professione.

Essendo inseriti in questo *frame*, gli operatori sociali identificano nella propria discrezionalità una rinnovata risorsa per far fronte alle complesse circostanze lavorative in cui sono inseriti. Nonostante l'evidente importanza della discrezionalità nell'esercizio professionale degli assistenti sociali, si tratta di un concetto di difficile definizione, che è stato oggetto di molte analisi e riflessioni da parte degli studiosi internazionali delle politiche pubbliche e del servizio sociale. *Quanto può essere ampio lo spazio discrezionale di un operatore, senza che il suo comportamento sfoci nell'azione arbitraria, priva di riferimenti e controllo? Quali sono le conseguenze nella relazione con l'utenza? E quali rispetto al rapporto di lavoro con i propri superiori?* Sono queste le domande esplorative che hanno guidato le ricerche condotte ai fini della stesura di questa tesi.

Innanzitutto, nel primo capitolo si è cercato di definire l'ampio concetto della discrezionalità, proprio partendo dalla prospettiva teorica della SLB elaborata da Lipsky nel suo libro *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* del 1980, che ha poi ulteriormente aggiornato nella versione del 2010, in cui analizza la qualità e le modalità della realizzazione degli interventi statali. In termini analitici, il libro di Lipsky ha portato il lavoro della pubblica amministrazione a dialogare con le politiche pubbliche e le scienze politiche (Gilson, 2015).

Le burocrazie di strada sono i servizi pubblici i cui lavoratori interagiscono e hanno ampia discrezionalità nell'erogazione di benefici o nell'assegnazione di sanzioni pubbliche e attraverso i quali i cittadini sperimentano direttamente il governo che hanno implicitamente costruito (Lipsky, 2010). Agendo, appunto, allo *street-level*, gli operatori inseriti in queste burocrazie devono adattare le norme a casi specifici, interpretandole a seconda delle circostanze, adottando margini di autonomia nell'utilizzo di questi strumenti (Pacciani, 2020); entra in gioco la discrezionalità. Esercitando la discrezione nell'interazione con i cittadini, gli *street-level bureaucrats* non sempre hanno il tempo, le informazioni o le altre risorse per rispondere "secondo i più alti standard decisionali" (Lipsky, 2020, p. xi) del loro settore a ogni singolo caso. Sono messi sotto pressione dalle caratteristiche principali del loro ambiente di lavoro, tra cui: risorse cronicamente inadeguate; una domanda di servizi in continua crescita; aspettative organizzative e obiettivi politici vaghi o contrastanti; difficoltà nel misurare le loro prestazioni; clienti che non scelgono volontariamente i servizi (Gilson, 2015). I burocrati di strada non sono, quindi, gli unici o i principali responsabili delle difficoltà incontrate dal pubblico nell'accesso ai servizi pubblici, in quanto i loro comportamenti sono modellati dall'ambiente di lavoro più ampio. Questa intuizione è confermata dall'evidenza empirica: gli studi dimostrano che gli *street-level bureaucrats* in genere non si oppongono agli obiettivi delle politiche o lavorano deliberatamente per sovvertirli (Brodkin, 2012). I funzionari pubblici cercano di gestire il carico di lavoro sviluppando dei meccanismi di *coping*, al fine di fronteggiare le condizioni lavorative complesse, le pressioni del contesto organizzativo e le richieste dell'utenza. Questo ha delle conseguenze sulle loro modalità di lavoro e rispetto all'implementazione delle disposizioni politiche. Pacciani & Rizza (2020) sottolineano che la discrezionalità utilizzata nelle pratiche di implementazione degli *street-level bureaucrats* si sforza di bilanciare le contraddizioni tra gli obiettivi dei

servizi e le pressioni provenienti dal contesto. La discrezionalità è utilizzata per includere gli utenti nell'erogazione dei servizi, gestire il tempo e i carichi di lavoro allo scopo di conformare i contenuti dei servizi agli obiettivi organizzativi (Pacciani & Rizza, 2020). Questo perchè il lavoro sociale viene praticato all'interno di specifiche cornici organizzative ed economiche.

Cercando di rendere meno macchinosi gli apparati burocratici e di aumentare l'efficienza delle organizzazioni pubbliche, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, le logiche neoliberali hanno iniziato a diffondersi nel discorso delle istituzioni pubbliche. Nel secondo capitolo abbiamo visto che cosa questo ha comportato per gli assistenti sociali e per il loro spazio discrezionale, oltre ad aver analizzato quali sono state le ricadute per la qualità della relazione di aiuto con l'utenza e le modificazioni subite dal rapporto tra funzionari e *manager*.

Primariamente è stato definito il *New Public Management*, ovvero un approccio paradigmatico che prevede l'introduzione di relazioni simili a quelle di mercato nel settore pubblico. Da una parte, gli studiosi della riduzione della discrezionalità sostengono che il NPM ha comportato una drastica ridefinizione della professione sociale, svalutandone la componente relazione ed umana e prediligendo invece l'efficienza, la *performance* e l'*accountability*. Autori come Cava (2007), Dustin (2007), Harlow et al. (2012), Harris (1998), Jones (2001), Lymberly (2001), Munro (2010) sostengono che il lavoro sociale è stato declassato, che gli interventi sono diventati standardizzati ed impersonali, in nome della massimizzazione dei tempi e dei costi. Gli assistenti sociali sono sottoposti ad una stringente supervisione da parte dei propri *manager*, vedendo il proprio spazio discrezionale significativamente limitato rispetto al passato. D'altro canto, però, abbiamo analizzato queste posizioni in maniera critica, arrivando a definirle eccessivamente pessimiste, sia rispetto al ridimensionamento dei confini della discrezionalità, sia nei confronti della qualità della relazione con le persone afferenti al servizio. L'altra parte di letteratura, infatti, riconosce l'influenza delle logiche neoliberali nel lavoro sociale, con pressioni verso l'efficienza e la performance, ma delinea un quadro ben diverso rispetto alla letteratura sulla limitazione. Il *welfare* sta vivendo una fase di transizione ed è, quindi, inevitabile che gli equilibri all'interno dei servizi siano più incerti. Tuttavia, l'essenza del lavoro sociale non è mutata. Gli assistenti sociali ancora impiegano e rivendicano la propria discrezionalità, continuando a svolgere il ruolo di mediatori tra cittadini ed

istituzioni ed implementando le politiche pubbliche come politici *de facto*, tramite i loro meccanismi di *decision-making*.

Nel terzo ed ultimo capitolo dell'elaborato, si è voluto fornire supporto empirico a queste affermazioni, tramite l'analisi di due studi quantitativi sulle opinioni degli assistenti sociali in merito alla discrezionalità professionale che possono esercitare all'interno dei servizi e rispetto ai cambiamenti introdotti nel lavoro sociale, a seguito del *New Public Management*. Tramite la somministrazione di un questionario, la ricerca condotta in Minnesota indaga la misura in cui gli assistenti sociali sperimentano direttamente la pressione per aumentare la produttività e l'efficienza; l'entità del loro spazio discrezionale; i modi in cui si oppongono al managerialismo sul lavoro. Anche i ricercatori del Report italiano (Guidi, Kroll, Mordegli & Scaramuzzino) si sono serviti di un questionario inviato tramite posta elettronica per raccogliere le opinioni degli assistenti sociali in merito alle mutate condizioni di lavoro nei servizi. I dati emersi dalle due ricerche mostrano che gli operatori accusano le conseguenze della scarsità delle risorse a disposizione dell'assistenza sociale e lavorano nella percezione di un progressivo smantellamento del *welfare*. Inoltre, gli assistenti sociali hanno sperimentato un aumento delle pressioni organizzative, in nome della *performance* e della produttività. Nonostante ciò, la qualità e la specificità della relazione con l'utenza rimangono preservate, ed i professionisti mantengono un alto livello di autonomia nella definizione della propria agenda di lavoro. È possibile dunque affermare che gli assistenti sociali non sono solamente dei burocrati che svolgono il loro lavoro passivamente.

A più riprese, all'interno di questo elaborato, abbiamo visto come il comportamento discrezionale degli assistenti sociali non sia una mera espressione delle preferenze individuali dell'operatore, bensì la risultante dell'interazione di diversi fattori che esercitano pressioni sul professionista. Il contesto organizzativo ha un'influenza fortemente significativa, in tal senso. Lipsky ha prestato particolare attenzione ai vincoli di risorse, alle pressioni sul carico di lavoro, alle ambiguità delle politiche, agli sforzi burocratici per esercitare un maggiore controllo e alle relazioni con i clienti come influenze strutturali sul comportamento degli *street-level bureaucrats*. Tuttavia, ha anche riconosciuto un "continuum di esperienze lavorative che vanno da quelle profondamente stressanti e in cui il trattamento dei clienti è sotto organico, a quelle che forniscono un ragionevole equilibrio tra i requisiti del lavoro e la pratica di successo" (Lipsky, 2010, p.

xviii). L'insieme dei fattori di influenza si manifesta in modo diverso in situazioni diverse, a seconda dell'ambito e della natura della discrezionalità dello *street-level bureaucrat* in una particolare mansione o lavoro. Il lavoro empirico ha dimostrato, da un lato, che i vincoli di risorse e gli interventi manageriali - come la definizione degli obiettivi, gli incentivi e l'uso delle tecnologie informatiche - influenzano il comportamento dei burocrati di strada, riducendo o contenendo anche la discrezionalità debole (Brodkin 2012). D'altra parte, anche i fattori allo *street-level* sono chiaramente influenti in alcuni contesti e forse soprattutto quando gli *street-level bureaucrats* hanno una discrezionalità più ampia o più forte (May & Winter 2007). Al di là delle caratteristiche formali dei contesti organizzativi, l'ampia letteratura sulla SLB evidenzia anche la rete di relazioni orizzontali e verticali in cui gli *street-level bureaucrats* sono annidati come importanti influenze sul loro comportamento (Hupe, Hill & Buffat, 2007).

In ultima analisi, è possibile affermare che quello della discrezionalità è un concetto molto ampio, che non si esaurisce semplicemente nell'azione professionale autonoma dell'assistente sociale, bensì abbiamo visto quanti siano i fattori che la condizionano. Oltre ad essere tenuti al rispetto delle normative vigenti, gli operatori sociali devono anche attenersi alle disposizioni dell'organizzazione entro cui sono inseriti. Misurarsi con le pressioni esterne e con gli obiettivi del mandato istituzionale è una parte complessa del lavoro sociale; può, infatti, accadere che questi siano in contrasto con quelli del mandato professionale, dando luogo ai dilemmi citati da Lipsky nel titolo del suo libro. In tal senso la riflessione è una pratica fondamentale per l'assistente sociale; tuttavia, date le strette tempistiche entro cui gli operatori si trovano a dover lavorare, non è sempre facile ritagliarsi un momento di riflessione nella giornata lavorativa. Un uso sconsiderato dello spazio discrezionale può avere ricadute negative sul processo di aiuto e, dunque, sulla vita delle persone. Un buono strumento per ovviare a questo problema è la supervisione, che permette di confrontarsi con un altro professionista. È un'opportunità di avere del tempo protetto per parlare dell'impatto che il lavoro esercita personalmente sull'operatore sociale, nonché per esplorare il processo decisionale al fine di garantire che sia basato sui valori di riferimento ed incentrato sulla persona. È essenziale per il benessere e lo sviluppo professionale degli assistenti sociali e, soprattutto, aiuta a raggiungere i migliori risultati per le persone che lavorano.



## Bibliografia

Ascoli, U. e Ranci, C. (2002). *The context of new social policies in Europe*, U. Ascoli, e C. Ranci, *Dilemmas of the welfare mix: The new structure of welfare in an era of privatization*, New York, NY: Kluwer Academic.

Aviv, I., Gal, J., & Weiss-Gal, I. (2021). Social workers as street-level policy entrepreneurs. *Public Administration*, 99(3), 454–468. <https://doi.org/10.1111/padm.12726>

Beresford, P. (2007). *The Changing Role and Tasks of Social Workers from Service Users Perspectives: A literature Informed Discussion Paper*, London: Shaping our Lives National User Network.

Bifulco, L. (2008), *Gabbie di vetro. Burocrazia, governance, libertà*, Milano, Bruno Mondadori.

Bogdan, R. C., & Biklen, S. K. (2007). *Qualitative research for education: An introduction to theories and methods*. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.

Breit, E., Alm Andreassen, T., & Salomon, R. (2016). Modification of Public Policies by Street-Level Organisations: An Institutional Work Perspective. *Journal of Social Policy*, 45(4), 709-728. doi:10.1017/S0047279416000246

Broadhurst, K., Wastell, D., White, S., Hall, C., Peckover, S., Thompson, K., Pithouse, A., and Davey, D. (2009) Performing ‘initial assessment’: Identifying the latent conditions for error at the front-door of local authority children’s services. *British Journal of Social Work* doi: 10.1093/bjsw/bcn162

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

Brodkin, E. Z. (2012). Reflections on street-level bureaucracy: Past, present, and future. *Public Administration Review*, 72(6), 940-949. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x>

Caswell, D. (2019). Talking policy into being—How street - level bureaucrats and vulnerable unemployed talk about labor market participation. *European Policy Analysis*, 6(1), 23-37. <https://doi.org/10.1002/epa2.1071>

Cava, F. (2007) I diversi ruoli manageriali dell'Assistente Sociale. La direzione del Servizio Sociale Professionale: competenze, produttività, managerialismo, in [Professione sociale: rivista di studio, analisi e ricerca: semestrale monografico a cura del Centro Studi di Servizio Sociale.] <http://digital.casalini.it/10.1400/100933>

Charih, M. & Rouillard, L. (1997). "The New Public Management," in M. Charih and A. Daniels (eds.), *New Public Management and Public Administration in Canada*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada, pp. 27-45.

Cohen, H. (1970). Bureaucratic flexibility: Some comments on Robert Merton's 'Bureaucratic structure and personality'. *The British Journal of Sociology*, 21(4), 390. <https://doi.org/10.2307/588494>

Cooper, M. J., Sornalingam, S., & O'Donnell, C. (2015). Street-level bureaucracy: an underused theoretical model for general practice?. *The British journal of general practice: the journal of the Royal College of General Practitioners*, 65(636), 376-377. <https://doi.org/10.3399/bjgp15X685921>

Dal Ben, A., Rinaldo, G., Sciandra, A. & Segatto, B. (2021). L'utilizzo della ricerca scientifica nella professione dell'assistente sociale. *Studi di sociologia*. N. 4, pp. 339-358. 10.26350/000309\_000127

Demartis, M. R. (2013). Servizio sociale e ricerca sociale. *Studi Di Sociologia*, 51(1), 71-83. <http://www.jstor.org/stable/43923985>

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2008). *Collecting and interpreting qualitative materials*.

DePanfilis, D. (2014). Back to the Future: Using Social Work Research to Improve Social Work Practice. *Journal of the Society for Social Work and Research*. 5. 1-21. 10.1086/675852.

Dustin, D. (2007) *The McDonaldization of Social Work*. Basingstoke: Ashgate.

D'Apice, C., & Fadda, S. (2003). The Italian Welfare System in the European Context. *Review of Social Economy*, 61(3), 317-339. <http://www.jstor.org/stable/29770212>

Evans, A. (2006). Discretion and street-level bureaucracy theory: A case study of local authority social work. University of Warwick, School of Health and Social Studies. P. 1-122

Evans, T. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (Exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871-895. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bch106>

Evans, T. (2010) Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *British Journal of Social Work Advanced Access*. available June 10th 2010. doi: 10.1093/bjsw/bcq074

Evans, T. (2013), Organisational Rules and Discretion in Adult Social Work, *The British Journal of Social Work*, Volume 43, Issue 4, Pages 739-758, <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcs008>

Evans, T. (2018). Orientations of professional discretion in the welfare service state. *Social work and society*, 16.

Facchini, C. e Lorenz, W. (2013). Between differences and common features: the work of social workers in Italy, *International Social Work*, 56(4), 439 - 454.

Fazzi, L. (2013). La responsabilità professionale degli assistenti sociali nel settore pubblico e nel nonprofit. *Autonomie locali e servizi sociali, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare*, pp. 23-36, doi: 10.1447/74395.

Fazzi, L. (2016). *Il servizio sociale nel terzo settore*. Maggioli Editore.

Feigenberg, B., Field, E. & Pande, R. (2013). The economic returns to social interaction: Experimental evidence from microfinance. *The Review of Economic Studies* 80(4): 1459–1483.

Ferlie, E. et al. (1996). “Characterizing the ‘New Public Management’”, in S. P. Osborne (ed.) (2002). *Public Management. Critical Perspectives*. vol. 1 *The Foundations of Contemporary Public Management*, New York, Routledge, pp. 204-227.

Frederickson, H. G. (1971). “New Public Administration,” in F. Marini (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Scranton (PA), Chandler, pp. 309-331.

Gilson, L. (2015) Lipsky’s Street Level Bureaucracy. Chapter in Page E., Lodge M and Balla S (eds) *Oxford Handbook of the Classics of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Giubileo, F. (2010). Politiche attive e conciliazione. L'assistenza ai non auto-sufficienti, in "Autonomie locali e servizi sociali, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare" 3/2010, pp. 517-530, doi: 10.1447/34364.

Gonzalez, L., Lima-Silva, F., & Pozzebon, M. (2021). Improving public housing policies that target low-income households: The value of adding proximity to discretion. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(7), 1567–1585. <https://doi.org/10.1177/23996544211041119>

Gori, C., Ghetti, V., Rusmini, G., & Tidoli, R. (2014). *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*. Carocci Editore.

Gow, J. I. & C. Dufour (2000). “Is the New Public Management a Paradigm? Does It Matter?”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, no. 4, pp. 573-597.

Guidi, P., Kroll, C., Mordeglia, S., & Scaramuzzino, R. (2020). *Gli assistenti sociali in Italia: Uno sguardo sulla professione che cambia: Report della ricerca sulle opinioni degli assistenti sociali italiani*. Università degli studi di Genova, Genova.

Harlow, E., Berg, E., Barry, J., & Chandler, J. (2012). Neoliberalism, managerialism and the reconfiguring of social work in Sweden and the United Kingdom. *Organization*, 20(4), 534-550. <https://doi.org/10.1177/1350508412448222>

Harris, J. (1998) 'Scientific management, bureau-professionalism and new managerialism: The Labour process of state social work', *British Journal of Social Work*, 28, Los Angeles: Sage Publications.

Harris, J. (2003), *The Social Work Business*. Abingdon: Routledge.

Hood, C. (1991), A public management for all seasons? *Public Administration*, 69: 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Hupe, P. (2013). Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(2-2013), 425-440. <https://doi.org/10.3224/dms.v6i2.10>

Hupe, P., Hill, M. & Buffat, A. (2016). Introduction: Defining and understanding street-level bureaucracy in *Understanding street-level bureaucracy*. Policy Press.

Jones, C. (2001). Voices from the Front Line: State Social Workers and New Labour, *British Journal of Social Work*, 31, 547-562.

Kadushin, A. & Harkness, D. (2014). *Supervision in Social Work* (5th ed.). Columbia University Press. New York.

Kelley, S. W. (1993). Discretion and the service employee. *Journal of Retailing*, 69(1), 104-126. [https://doi.org/10.1016/s0022-4359\(05\)80005-3](https://doi.org/10.1016/s0022-4359(05)80005-3)

Kirkpatrick, I. (2006). Taking stock of new managerialism in English social services. *Social Work & Society*, 4, 1.

Lietz, C. A., & Zayas, L. E. (2010). Evaluating Qualitative Research for Social Work Practitioners. *Advances in Social Work* Vol. 11 No, 188-202.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy*, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation

Lymbery, M. (2001). Social Work at the Cross Roads, *British Journal of Social Work* 31, 369-384.

Macena, A. & Oliveira, V. E. (2022) Discretion and local health policy implementation: street-level bureaucrats and integrative and complementary therapies in Santos' local health units. *Primary Health Care Research & Development* 23(e34): 1–9. doi: 10.1017/S1463423622000172

May, P.J. & Winter, S.C. (2007). Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), pp.453–476.

Matarese, M., & Caswell, D. (2018). I'm gonna ask you about yourself so I can put it on paper: Analysing Street Level Bureaucracy Through Form-Related Talk in Social Work. *British Journal of Social Work*, 48(3), 714–733. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcx041>

McDonald, C. (2006). *Challenging social work: The institutional context of practice*. Bloomsbury Publishing.

McDonald, C., Harris, J., and Wintersteen, R. (2003) Contingent on context? Social work and the state in Australia, Britain and the USA, *British Journal of Social Work*, 33, 191-209.

Munro, E. (2010) *The Munro Review of Child Protection Part One: A systems Analysis*, London: Department for Education.

Ordine degli assistenti sociali. Consiglio nazionale (2020). *Codice deontologico dell'Assistente sociale*.

Pacciani, R., Rizza, R. (2020). *Le professioni della discrezionalità. Professionalità e discrezionalità tra gli street-level bureaucrats. Professionalità studi. Trimestrale on-line di studi su formazione, lavoro, transizioni occupazionali. 3/III – 2020. Adapt University Press - Editrice La Scuola*.

Reed, C. M., Clarke, J., & Newman, J. (1999). Managerialism and social welfare: A challenge to public administration. *Public Administration Review*, 59(3), 263. <https://doi.org/10.2307/3109955>

Sandfort, J. R. (2000). Moving beyond discretion and outcomes: Examining public management from the front lines of the welfare system. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 729-756.

Saruis, T. (2015). *Gli operatori sociali nel nuovo welfare. Tra discrezionalità e responsabilità*. Carocci editore.

Soffer-Elnekave, R. & Toft, J. (2022). *Child welfare social workers' working conditions: a survey of Minnesotan licensed social workers. FACT SHEET #1: Neoliberal Managerialism*. Center for Advanced Studies in Child Welfare (CASCW), School of Social Work, College of Education and Human Development, University of Minnesota.

Soffer-Elnekave, R. & Toft, J. (2022). *Child welfare social workers' working conditions: a survey of Minnesotan licensed social workers. FACT SHEET #2: Professional Discretion*. Center for Advanced Studies in Child Welfare (CASCW), School of Social Work, College of Education and Human Development, University of Minnesota.

Spolander, G., Engelbrecht, L., Martin, L., Strydom, M., Pervova, I., Marjanen, P., Tani, P., Sicora, A., & Adaikalam, F. (2014). The implications of neoliberalism for social work: Reflections from a six-country international research collaboration. *International Social Work*, 57(4), 301–312. <https://doi.org/10.1177/0020872814524964>

Trevithick, P. (2014). Humanising managerialism: Reclaiming emotional reasoning, intuition, the relationship, and knowledge and skills in social work. *Journal of Social Work Practice*, 28(3), 287-311. <https://doi.org/10.1080/02650533.2014.926868>

Tummers, L., & Bekkers, V. (2013). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>

Vedung, E. (2015) Autonomy and street-level bureaucrats' coping strategies, *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2015:2, 28643, DOI: 10.3402/nstep.v1.28643

Wilson, K., Ruch, G., Lymbery, M., and Cooper, A. (2008) *Social Work an Introduction to contemporary practice*. London: Pearson Longman.