

Tesi di Dottorato



Università degli Studi di Trento

Scuola di Dottorato in Sociologia e Ricerca Sociale XXV ciclo

Comparative Social Work

**Discrezionalità e condizionamento organizzativo nella pratica
professionale di servizio sociale**

Fabio Cappello Rizzarello

Advisor : Prof. Walter Lorenz

Ringraziamenti

Un ringraziamento, anzitutto, al Professor Walter Lorenz che mi ha guidato in un percorso di ricerca e formativo molto arricchente sia dal punto di vista professionale che personale. Un grazie alla mia famiglia che ha seguito con interesse e curiosità l'evolvere di questa esperienza. Un ringraziamento sincero anche agli amici, colleghi e docenti che ho incontrato in Trentino ed in Sud Tirolo in questi anni e con i quali ho condiviso confronti, fatiche, allegria e soddisfazioni ed al servizio sociale genovese che ha accettato, con grande disponibilità, di diventare il contesto nel quale ho sviluppato la mia ricerca sul campo.

Un saluto, infine, ed un grazie che non potrà essere mai grande abbastanza, a mio padre che non c'è più ma al quale devo, oltre a mille altre cose, la curiosità necessaria per cercare i "perché", condizione fondamentale per avere voglia di fare ricerca.

INDICE

INTRODUZIONE	p. 8
--------------	------

Prima parte - Approfondimento teorico

1. L'oggetto della ricerca: la discrezionalità degli assistenti sociali nell'universalismo incompiuto dei servizi sociali italiani	11
1.1. I servizi sociali italiani ed il loro universalismo incompiuto	12
1.2. Il cammino del servizio sociale in Italia dalla beneficenza pubblica all'universalismo	16
1.2.1. L'ambiziosa normativa di riferimento: i principali nodi critici	20
1.2.2. Il ridimensionamento delle risorse finanziarie	23
1.3. I nodi irrisolti del sistema e le strategie degli operatori: la discrezionalità degli street-level bureaucrats	27
2. Gli assistenti sociali come street-level bureaucrats fra dilemmi professionali e contraddizioni organizzative	30
2.1. Lipsky, le street-level bureaucracies e la discrezionalità: un framework teorico funzionale allo studio della realtà italiana dei servizi sociali	30
2.2. Gli assistenti sociali come street-level bureaucrats	33
2.3. Le contraddizioni organizzative delle street-level bureaucracies	35
2.4. La discrezionalità ed il razionamento degli interventi	39
2.4.1. Due aspetti particolari: iniquità ed emergenze	41
2.5. Discrezionalità e razionamento degli interventi da parte degli assistenti sociali nel contesto di un servizio territoriale: un progetto di ricerca	43
3. Autonomia, discrezionalità e managerialismo nelle street-level bureaucracies	45
3.1. L'organizzazione burocratica e la costante sfida all'autonomia professionale	46
3.2. I fondamenti della professione e la centralità dell'autonomia professionale	50
3.2.1. L'autonomia professionale nel codice deontologico italiano	54

3.2.2. Autonomia professionale e discrezionalità	58
3.3. Le burocrazie pubbliche oggi: il managerialismo nelle sue diverse declinazioni	60
3.3.1. Managerialismo e discrezionalità nella realtà italiana del servizio sociale	63
3.4. Il confronto managerialismo/discrezionalità attraverso la lente delle street-level bureaucracies	67
4. La letteratura di riferimento	69
4.1. Le ricerche all'interno del filone delle street-level bureaucracies	69
4.2. Le ricerche inglesi: discrezionalità vs. managerialismo	70
4.3. Le ricerche americane : distinte pratiche discrezionali di razionamento	77
4.4. Il particolare contributo di Libor Musil: la discrezionalità in funzione dell'evitare i dilemmi	86
4.5. Cenni sulle ricerche quantitative	89
4.6. La discrezionalità nella realtà italiana	92

**Seconda parte - La ricerca sul campo. La discrezionalità
in un servizio sociale territoriale**

5. Il case study ed il disegno della ricerca	95
5.1. La domanda di ricerca	96
5.2. Il case study	98
5.2.1. Elementi di criticità riguardanti i case studies	101
5.3. Le distinte fasi del case study	103
5.3.1. La fase esplorativa: il servizio come una street-level bureaucracy	104
5.3.2. La fase descrittiva: quale discrezionalità	107
5.3.3. L'approfondimento condiviso	111
5.4. I dati raccolti, la loro analisi e le implicazioni sulle politiche di welfare	114

6. Il servizio sociale territoriale come una street-level bureaucracy	116
6.1. Il servizio sociale territoriale (ATS)	117
6.1.1. Assetto organizzativo del servizio : Sede e Polo	118
6.2. L'analisi documentale: i riferimenti normativi	126
6.2.1. Una nota sui documenti interni sulla presa in carico	131
6.3. Le risorse umane e finanziarie	133
6.3.1. Le risorse umane ed il carico di lavoro	134
6.3.2. Le risorse finanziarie e la loro destinazione	137
6.4. Il filtro iniziale sui casi: un esempio di razionamento del servizio	140
6.5. I possibili tratti di una street level bureaucracy italiana	144
7. Managerialismo e discrezionalità nelle interviste agli operatori	146
7.1. Gli obiettivi delle interviste	148
7.1.1. Managerialismo e servizio sociale	148
7.1.2. La discrezionalità agita	151
7.2. Le interviste	153
7.2.1. I soggetti intervistati	155
7.2.2. Complessità metodologiche ed interpretative	156
7.3. I contenuti emersi	158
7.3.1. Managerialismo: controllo sul budget ed assenza sugli interventi	158
7.3.2. Discrezionalità: razionamento e semplificazione del servizio	163
7.4. La discrezionalità degli street-level social workers ed il rapporto con i funzionari direttivi	168
7.5. Quale servizio, quale welfare ?	169
8. I focus group : il confronto con gli operatori	172
8.1. La restituzione dei risultati provvisori della ricerca agli assistenti sociali	172
8.2. Il focus group e la sua funzione	173

8.3	I contenuti affrontati nei focus group	176
8.3.1.	I due focus group: i partecipanti ed il moderatore	178
8.4.	I contenuti emersi	180
8.4.1.	L'inevitabile prevalenza della tutela (child protection)	180
8.4.2.	Il razionamento all'interno degli interventi di tutela	183
8.4.3	L'emergere di una discrezionalità condizionata	187

Terza parte - Analisi complessiva dei dati e conclusioni

9. Discussione ed analisi degli elementi emersi: la discrezionalità condizionata degli assistenti sociali in una street-level bureaucracy italiana

9.1.	Il servizio sociale analizzato nel case study: una street-level bureaucracy che riflette le contraddizioni del sistema dei servizi	190
9.1.1.	Finalità ambiziose e risorse inadeguate	190
9.1.2.	Management ed operatori territoriali: una discrezionalità condizionata	193
9.1.3.	La tendenza a razionare gli interventi da parte degli operatori	194
9.2.	Managerialismi e discrezionalità	197
9.2.1.	I managerialismi	199
9.2.2.	Le discrezionalità	205
9.3.	La discrezionalità condizionata ed il concetto di potere di Steven Lukes	210

10. Osservazioni conclusive

10.1.	La trappola della discrezionalità condizionata	218
10.2.	Un management ambiguo	221
10.3.	L'autonomia professionale ridimensionata	223
10.4.	Considerazioni a partire dagli esiti della ricerca	224
10.4.1.	La definizione di livelli essenziali di assistenza come elemento	

di contenimento rispetto all'eccesso di discrezionalità	225
10.4.2. Un più limpido rapporto fra management e professione	227
10.4.3. L'importanza di una pratica riflessiva fra razionamento del servizio e tensioni intra-organizzative	228
Bibliografia	230

INTRODUZIONE

Il mio lavoro di ricerca muove da una lunga e positiva esperienza di pratica professionale ma anche dal convincimento che essa sia stata spesso resa ardua, non tanto dalla complessità dei casi quanto dalle molte difficoltà e resistenze organizzative che ho visto emergere all'interno del welfare pubblico dove, in qualità di assistente sociale, ho prevalentemente operato. La inevitabile dialettica fra autonomia professionale ed esigenze organizzative non sempre, nella mia personale esperienza, ha trovato una sintesi equilibrata ed è stata spesso la prima ad uscirne indebolita. Ho quindi voluto approfondire questo tema analizzando le dinamiche fra organizzazione e professione all'interno di un servizio sociale territoriale oggi, tenendo anche conto che, il contesto specifico all'interno del quale esse sono state osservate - quello dei servizi sociali italiani - rappresenta, a sua volta, un elemento importante da considerare per il suo particolare impatto sull'agire professionale e sull'impostazione dei servizi.

Per fare questo ho fatto riferimento ad un *frame* teorico, quello delle *street-level bureaucracies* di Michael Lipsky (1980), che propone una lettura dei servizi pubblici in cui si evidenzia come le contraddizioni irrisolte a livello politico e manageriale si ripercuotano regolarmente sul lavoro quotidiano sul campo, producendo una ampia serie di comportamenti discrezionali degli operatori non sempre funzionali alle esigenze delle persone che ai servizi chiedono aiuto.

L'impostazione del lavoro è stata la seguente. Nel primo capitolo ho brevemente raccontato l'evoluzione del sistema italiano dei servizi fino ad oggi, evidenziando le contraddizioni del suo universalismo incompiuto. Nel secondo capitolo, presentando il pensiero di Lipsky, ho sottolineato come la sua teorizzazione rifletta in maniera significativa le contraddizioni della realtà italiana permettendo di collocare il

confronto fra professione ed organizzazione in un contesto non solo storicamente ma anche teoreticamente chiaro: mutuando la sua terminologia ho considerato gli assistenti sociali come *street-level bureaucrats* ed ho approfondito il tema della loro discrezionalità ed in particolare della tendenza al razionamento degli interventi. Il terzo capitolo è consistito in un approfondimento dei concetti di managerialismo ed autonomia professionale, centrali per la mia analisi e la mia ricerca: ho messo in evidenza come il managerialismo nella pubblica amministrazione italiana, ed in particolare nei servizi alla persona, sia stato di fatto implementato molto parzialmente ed ho approfondito la distinzione fra il concetto di autonomia professionale e quello lipskiano di discrezionalità. Quindi nel quarto capitolo, ultimo della parte teorica, ho effettuato una rassegna della letteratura prestando particolare attenzione agli autori che hanno analizzato il rapporto fra servizio sociale e organizzazione utilizzando anch'essi l'impostazione di Lipsky come frame teorico di riferimento.

Nella seconda parte del mio lavoro ho raccontato il percorso della ricerca partendo dalle motivazioni della mia impostazione metodologica. Ho scelto di effettuare un case study in un servizio territoriale utilizzando una strategia prevalentemente qualitativa per indagare le caratteristiche, all'interno dell'organizzazione, del managerialismo e della discrezionalità degli assistenti sociali. Il mio focus analitico si è concentrato sulla fase della presa in carico, con particolare attenzione al settore dei minori. Vi è stato un periodo iniziale di osservazione partecipante presso il servizio nel quale ho analizzato anche il suo assetto normativo e finanziario; successivamente ho intervistato tutte le assistenti sociali attive con i minori ed anche un certo numero di assistenti sociali con compiti di coordinamento focalizzando sempre i temi della discrezionalità e della pressione organizzativa. Infine ho restituito i risultati provvisori della ricerca agli operatori attraverso due *focus group* raccogliendo ulteriori informazioni in una prospettiva di ricerca partecipata.

Nella ultima parte del mio lavoro ho discusso i dati raccolti mettendo in evidenza come la realtà analizzata confermi di avere effettivamente le caratteristiche di complessità di una *street-level bureaucracy*, e come, anche se non in presenza di veri e propri modelli managerializzati, vi sia una forte pressione sulla

discrezionalità degli assistenti sociali legata alle priorità organizzative che incide sul loro agire professionale, facendo talvolta prevalere logiche e pratiche poco coerenti con i principi della professione.

La visione tridimensionale del potere di Steven Lukes (1973) mi ha permesso di analizzare gli esiti della ricerca definendo la discrezionalità degli assistenti sociali come una discrezionalità prevalentemente condizionata: Lukes sostiene che il potere, nel campo politico così come nelle organizzazioni, può essere esercitato non solo in maniera esplicita ma anche attraverso condizionamenti non espressi che agiscono culturalmente (Gramsci 1975) ed organizzativamente attraverso i processi di socializzazione. L'organizzazione a cui il servizio analizzato appartiene ha mostrato di essere capace di esercitare efficacemente tale pressione sugli assistenti sociali che escono dalla ricerca come figure professionali dalla autonomia indebolita. Essi mantengono tuttavia un ruolo chiave nel garantire la sopravvivenza quotidiana dei servizi ma risultano in grande difficoltà nel fare accettare nelle organizzazioni metodologie e principi che dovrebbero caratterizzare il loro agire professionale.

Prima parte – Approfondimento teorico

Capitolo 1

L'oggetto della ricerca : la discrezionalità degli assistenti sociali nell'universalismo incompiuto dei servizi sociali italiani

In questa prima parte del mio lavoro procederò nel seguente modo. Nel primo capitolo descriverò la situazione attuale del sistema di welfare dei servizi in Italia concentrandomi sulle problematiche che lo caratterizzano e sulla sua evoluzione legislativa e finanziaria: attraverso tale descrizione tenterò di mettere in evidenza criticità e prospettive così come gli studiosi di organizzazione del servizio sociale (Breda e al., 2002; Gori, 2004; Borzaga Fazzi, 2005; Ferrera, 2006; P. Ferrario 2011) le hanno approfondite nelle analisi più recenti ritenendo che esse influenzino enormemente il funzionamento quotidiano dei servizi. Metterò, in particolare, in evidenza come il sistema italiano dei servizi sociali sia caratterizzato da un cammino contorto ed incompleto verso un assetto universalistico messo in crisi dalle generali difficoltà finanziarie strutturali (Baumol, 1967) che i modelli di questo tipo hanno incontrato soprattutto a partire dagli anni '80 (Ferrera, 1996), dalla scarsa chiarezza del ruolo dello stato centrale e degli altri livelli della pubblica amministrazione (Daneri e al., 2006) e dalla tendenza, ormai diffusa, a scaricare le responsabilità assistenziali sulla società civile come panacea nei confronti delle crescenti difficoltà di bilancio (Lorenz, 2010). Tali complessità, non risolte a livello di sistema, si ripercuotono sull'agire professionale di tutti gli operatori e, conseguentemente, sulla loro autonomia e sulle caratteristiche dei loro interventi. Effettuato questo primo approfondimento, nel capitolo successivo presenterò il frame

teorico nel quale ho collocato il mio lavoro di ricerca - cioè quello di Michael Lipsky (1980) e delle *street-level bureaucracies* - motivando le ragioni del suo utilizzo che consistono sostanzialmente nella centralità del concetto di *discrezionalità*, nello sforzo effettuato, da parte di questo autore, di analizzare la particolare condizione dei funzionari pubblici che hanno a che fare con la dimensione umana delle persone e nella, a mio parere, evidente utilità della sua impostazione per spiegare le caratteristiche della realtà italiana dei servizi.

Nel terzo capitolo tratterò il tema della dialettica fra autonomia professionale,/discrezionalità ed organizzazione burocratica, prestando particolare attenzione al fenomeno del managerialismo. Questi concetti sono, infatti, centrali quando si analizzano i processi decisionali degli assistenti sociali sul campo, e possono essere, a mio parere, meglio approfonditi tenendo conto della prospettiva di Lipsky. Seguirà poi – nel quarto capitolo, ultimo di questa prima parte teorica - una presentazione della letteratura più rilevante in materia che ha analizzato le criticità dei servizi facendo ricorso al frame teorico di Lipsky; in conclusione, introdurrò la specifica domanda di ricerca con la quale, attraverso un case study organizzativo¹ (Flyvbjerg, 1996; Yin, 1994), esplorerò l'autonomia professionale degli operatori ed, in particolare, il concetto di discrezionalità in una agenzia di servizio sociale, analizzando la fase della presa in carico (*intake process*) con particolare attenzione al settore dei minori.

1.1. I servizi sociali italiani ed il loro universalismo incompiuto

L'Italia, considerata come una realtà nazionale con un welfare di tipo occupazionale/remunerativo (Titmuss, 1974) o anche conservatore (Esping-Andersen, 1990), ha sviluppato, all'interno del proprio sistema, varie articolazioni che hanno portato a descriverla, in analisi più recenti, come un modello altamente frammentato – tipico delle realtà mediterranee – basato solo parzialmente su una logica occupazionale (Ferrera, 1998, 2006), privo di protezione minima di base ma

¹ Con questa precisazione si intende distinguere lo studio di caso organizzativo dai *case studies* clinici che rappresentano un importante strumento di ricerca in metodologia del servizio sociale

dotato di un sistema socio-sanitario a vocazione universale (Borzaga Fazzi 2005, p. 131).

In particolare i servizi sociali e quelli sanitari sono stati disegnati, a partire dagli anni '70, come servizi sostanzialmente universalistici nel senso della possibilità di libero accesso della totalità della cittadinanza agli stessi e della esigibilità delle prestazioni, pur nella consapevolezza della difficoltà di dare risposte adeguate alle crescenti domande di aiuto (Maggian, 2001).

La spinta verso interventi di welfare di tipo universalistico era maturata nel corso degli anni sessanta all'interno di un intenso dibattito politico che vedeva confrontarsi due posizioni: quella maggiormente egualitaria e attenta al tema dei diritti sociali e di cittadinanza della sinistra (divisa all'epoca fra socialisti al governo e comunisti all'opposizione) e quella più moderata e solidaristica (rappresentata dalla Democrazia Cristiana e dai partiti di centro) che intendeva modernizzare il sociale e la sanità senza però snaturarlo rispetto alle sue tradizionali caratteristiche settoriali e senza toccare i gruppi di interesse che, in questo sistema, godevano di un notevole potere (Masulli, 2003). Alla fine prevalse parzialmente, nel campo socio-sanitario, la prima sostenuta anche dalle forze sindacali e da un movimento di opinione di stampo riformista che realizzò una storica riforma sanitaria grazie ad un governo di unità nazionale nel 1978 che godeva dell'appoggio esterno di tutti i principali partiti, compreso quello comunista.

Per diritti sociali si intendono (Marshall, 1949) tutta la gamma di interventi che garantiscono un minimo di benessere e di sicurezza sociale fino a consentire alla persona di vivere pienamente una vita adeguata secondo i canoni di una determinata società: si tratta di diritti quali l'istruzione (il diritto a potere accedere ad un sistema scolastico adeguato), il diritto all'assistenza sanitaria, al lavoro e ad un reddito minimo, la possibilità di avere un accesso ad un alloggio dignitoso. Più l'accessibilità a questi benefici è reale e determinata dal semplice fatto di essere cittadini, più ci troviamo all'interno di un sistema universalistico di welfare (Titmuss, 1976). Il suo presupposto fondamentale è che, se e quando il benessere dei cittadini non può essere assicurato attraverso l'accesso al lavoro, lo stato deve farsi carico solidaristicamente di garantire loro tutta una serie di servizi essenziali (Lorenz, 2010).

Con le riforme fatte a cavallo di quegli anni il welfare italiano prese la direzione, nei settori sanitario e sociale, dell'universalismo all'interno di un ordinamento statale che andava decentrandosi (risale a quel periodo anche l'istituzione delle Regioni) e mutando fortemente il proprio assetto istituzionale dopo oltre un secolo. Lo Stato diventava, in una prospettiva decentrata, progressivamente promotore, gestore ed erogatore dei servizi sanitari e sociali quanto mai lo era stato in precedenza.

Modelli di questo tipo si erano già realizzati in maniera sostanziale in Gran Bretagna e nei paesi dell'area scandinava determinando una fortissima presenza dello stato nel settore dell'assistenza e della previdenza, alti costi di gestione e quindi una tassazione diretta molto elevata, ma garantendo una efficace politica di lotta alle povertà ed alla disuguaglianza sociale (Ferrera, 1986). Di fatto l'accessibilità a gran parte dei servizi di welfare era stata garantita, in questo sistema, a gran parte degli individui in quanto cittadini e non solo alle fasce più svantaggiate. Tali modelli sono stati definiti come socialdemocratici (Esping Andersen, 1990) in quanto, dietro alla loro implementazione, vi sono stati sempre forti blocchi sociali guidati da partiti socialdemocratici. Invece di costruire un dualismo fra stato e mercato e fra classi sociali, i socialdemocratici (facendo riferimento al modello proposto da Beveridge²) hanno perseguito un sistema che ha realizzato alti standard di supporto destinati a tutti cittadini; tale politica ha prodotto una sorta di fusione fra welfare e lavoro in cui l'enorme costo di mantenimento di un welfare solidaristico, universalistico e demercificato (*decommodified*) ha consentito la riduzione dei conflitti sociali. Il blocco sociale e politico che ha consentito il parziale prevalere di un modello universalistico in Italia non ha mai avuto la stessa compattezza e questa debolezza è emersa successivamente nel corso degli anni '80 quando esso si sarebbe dovuto consolidare (Ferrera, 1986).

Rispetto al sistema italiano dei servizi, prima di analizzare brevemente il suo sviluppo storico, si ritiene necessario fare tre precisazioni.

Innanzitutto i servizi sanitari, ed anche quelli sociali, si sono caratterizzati in senso universalistico proprio quando questo modello, nelle sue forme maggiormente avanzate, ha iniziato ad essere messo in discussione ed ad entrare in crisi in quanto

² E' soprattutto nei lavori di Richard Titmuss che si può trovare una ricca descrizione della logica e dei principi che hanno sostenuto la realizzazione del Piano Beveridge

ritenuto eccessivamente oneroso per la collettività. Tale tendenza universalistica del welfare dei servizi sociali – che è tuttora evidente nella normativa anche se in una declinazione maggiormente attenuata - è sembrata lentamente ridimensionarsi e ridefinirsi in caratteristiche che fanno pensare più probabilmente ad un modello di tipo residuale o rudimentale (Lorenz, 1995).

In secondo luogo il modello universalistico in Italia è stato sperimentato in coincidenza con lo sviluppo del decentramento politico e territoriale dopo oltre un secolo di centralismo. Si è cioè passati rapidamente da un sistema frammentato e centralista ad un sistema universalista e decentrato: è cioè cambiata contemporaneamente l'ispirazione ideale del sistema e l'architettura istituzionale che lo doveva implementare. Tutto questo, che in sé avrebbe dovuto favorire una maggiore vicinanza delle istituzioni al cittadino ed una maggiore flessibilità negli interventi, ha dato vita ad una realtà macchinosa di programmazione e di gestione dei servizi a diversi livelli – ciascuno con compiti ben distinti - non facilmente coordinabili (Rei, 1997) in una realtà nella quale, storicamente, il dettato legislativo è sempre stato molto articolato e l'applicazione della legge oltremodo complessa.

In terzo luogo il progressivo differenziarsi delle modalità di erogazione dei servizi con la crescente importanza del terzo settore ha portato inizialmente maggiore ricchezza culturale e innovazione nel sistema ma poi ha anche visto emergere un fenomeno di scaricamento delle responsabilità assistenziali su di esso ed una interpretazione discutibile dell'idea di welfare mix (Lorenz, 2010) *“privilegiando i requisiti di efficienza e standardizzazione dei servizi rispetto alle capacità di queste organizzazioni di valorizzare la dimensione produttiva e quella della promozione del capitale e delle reti sociali”* (Borzaga, Fazzi 2005, p.272).

Per meglio chiarire quanto delineato, verrà ora presentata più in dettaglio l'evoluzione del sistema dei servizi (di pari passo con quella della professione di assistente sociale) fino al prevalere formale del modello universalistico ed al consolidarsi della sua crisi: verranno evidenziati alcuni particolari punti critici della normativa vigente e verrà approfondito il tema della carenza dei finanziamenti al sistema.

1.2. Il cammino del servizio sociale in Italia dalla beneficenza pubblica all'universalismo

La storia della evoluzione dei welfare dei servizi sociali in Italia è – come per ogni realtà - complessa ed articolata e si riflette negli accadimenti storici dell'ultimo secolo, nelle articolate caratteristiche socio-culturali del nostro paese (P. Ferrario, 2011) ed anche nello sviluppo della professione di assistente sociale (Neve, 2008).

Della lenta crescita di questa parte del sistema di welfare e della figura dell'assistente sociale nella prima metà del ventesimo secolo non si è scritto molto: poco quindi si sa dei riferimenti teorici delle operatrici formatesi presso la prima scuola romana del Celio negli anni '20, delle loro prassi operative e delle modalità di utilizzo delle risorse umane e finanziarie all'interno delle istituzioni, degli enti settoriali nazionali e dagli enti comunali di assistenza prima della seconda guerra mondiale.

Rispetto a questo è di enorme rilevanza il lavoro di documentazione e ricerca portato avanti nel corso degli ultimi anni da parte della Sostoss³ che sta ricostruendo con rigore l'inizio del percorso di professionalizzazione degli assistenti sociali in Italia. Si trattava comunque di assistenti sociali (solo donne), prevalentemente inserite nelle fabbriche ed attive nella funzione di facilitare l'accesso ai lavoratori meno preparati ai benefici statali e aziendali esistenti; vi erano poi operatrici inserite nei primi enti di assistenza nazionali che si occupavano dell'erogazione di sussidi e di altri benefici; vi erano infine operatrici inserite in strutture di assistenza residenziale (manicomi, orfanotrofi, ospizi) che affiancavano personale religioso e sanitario nelle attività interne e nel lavoro di relazione (Neve, 2008).

Non si sa nemmeno molto delle tecniche metodologiche insegnate ed applicate in quegli anni in Italia; probabilmente però la professione era intesa come quella di un funzionario dell'assistenza dotato di maggiore capacità nel supporto ed attento alla dimensione umana della relazione, alla cura ed al sostegno individuale della persona. Non si può certo escludere che la fascistizzazione della scuola e l'impiego delle prime assistenti sociali nel settore pubblico le abbiano viste attive anche nella applicazione delle norme più odiose del regime (in particolare quelle razziali) ma questo non è documentato o quantomeno non è stato ancora studiato in profondità

³ Società per la Storia del Servizio Sociale fondata nel 1991, www.sostoss.it

come per la realtà tedesca (Barney Dalton, 2008).

Con la fine della seconda guerra mondiale, la temporanea occupazione del territorio nazionale da parte degli alleati e la democratizzazione del paese si ha la vera e propria fondazione del servizio sociale italiano (Campanini, 2013), su basi etiche e teoriche coerenti con il nuovo ordinamento politico e con linee formative e deontologiche mutate dai modelli che si erano sviluppati fino ad allora nei paesi anglosassoni ed in particolare negli Stati Uniti (Fargion, 2009; Neve, 2008). Il Convegno di Tremezzo (1946) rappresenta il momento della definizione condivisa dei contenuti formativi e metodologici della professione (Stefani, 2012) che da lì in poi si sviluppa con coordinate simili in tutto il paese, ma soprattutto nel centro-nord (Neve, 2008). Al rinnovamento professionale non corrisponde tuttavia una ridefinizione dei servizi assistenziali i quali mantengono la loro struttura frammentata e settoriale pre-bellica almeno fino alla fine degli anni sessanta (Rei, 1997) e non si aprono a processi riformatori quale quello avviato negli stessi anni in Gran Bretagna con il governo laburista di Atlee e nei paesi scandinavi.

Gli assistenti sociali, in sostanza, continuano a lavorare presso enti nazionali, presso fabbriche, negli enti comunali di assistenza e presso istituzioni sanitarie e religiose mantenendo un ruolo formale di supporto all'interno di queste organizzazioni ed avendo raramente compiti di coordinamento; la qualità della loro formazione però cresce progressivamente e di conseguenza l'agire professionale (quello che è definito come *ruolo agito* da Toniolo Piva, 2001) si fa più ricco e propositivo all'interno di queste realtà e si differenzia progressivamente dal *ruolo previsto* istituzionalmente. In questo periodo gli interventi erano erogati da un molteplicità di enti autonomi divisi per utenza e prestazioni (fra i più rilevanti si possono ricordare l'Onmi per la protezione della maternità e dell'infanzia, l'Enaoli per l'assistenza degli orfani e l'Anmic che si occupava dei mutilati e degli invalidi civili): in queste realtà avveniva la prevalente collocazione dei nuovi assistenti sociali ed in esse si esprimeva, probabilmente, la loro spinta innovativa che mirava alla declinazione di un ruolo più attivo ed inclusivo nella relazione con le persone piuttosto che alla semplice e burocratica erogazione di informazioni e benefici economici.

Nel 1970, con la istituzione delle Regioni a statuto ordinario, si avvia un processo di riforma politica ed istituzionale per attuare quanto già previsto dalla Costituzione

repubblicana agli articoli 5, 117 e 118, vale a dire il decentramento amministrativo delle autonomie locali: tale decentramento riguarda anche l'assistenza sociale (definita nella Carta Costituzionale come beneficenza pubblica), quella sanitaria e quella ospedaliera. Ciò portò alla chiusura progressiva degli enti citati, al trasferimento del personale agli enti locali ed alla lenta realizzazione dei servizi sociali e sanitari a livello territoriale. Questo accadde, quindi, durante un periodo temporalmente non troppo ampio (che parte dalla fine degli anni sessanta e attraversa tutti gli anni settanta), di grande innovazione legislativa, sia a livello nazionale che regionale. All'interno di questi nuovi servizi territoriali (sociali ma prevalentemente socio-sanitari) come il Consultorio Familiare, il Centro di Salute Mentale o i primi Centri di aiuto domiciliare, gli assistenti sociali erano forse le figure più consapevoli del cambiamento che si andava delineando nelle politiche di welfare se paragonate alle professioni mediche ed infermieristiche molto più concentrate sullo specifico della pratica clinico-ambulatoriale ed ancora in assenza degli psicologi (la prima Facoltà di Psicologia nascerà in Italia a metà anni '60). L'elevato numero di assistenti sociali assorbiti all'interno dei servizi socio-sanitari territoriali diede, da allora, una visibilità crescente alla professione ed una serie di principi della pratica professionale - quelli elaborati da Biestek nel 1961 e successivamente divenuti un riferimento per la stesura dei codici deontologici (Banks, 1999) - trovarono maggiore spazio grazie ai nuovi principi della normativa di riferimento.

Facendo riferimento al welfare dei servizi, la legge più importante di quegli anni - per il generale impatto innovativo e la ambizione riorganizzativa - fu la riforma sanitaria del 1978 (legge 833). In essa, oltre a ridisegnare su base universalistica il nuovo sistema sanitario, vennero chiaramente individuate le ambiziose linee guida del nuovo sistema che si andava definendo. Furono specificati, all'interno di questa norma, i concetti di lotta all'emarginazione, prevenzione, programmazione, diritto all'informazione del cittadino-utente, integrazione dei servizi sociosanitari che rappresenteranno, da quel momento, elementi di riferimento imprescindibili nella definizione dei servizi futuri: il territorio divenne il fulcro della programmazione, oltre che della erogazione degli interventi, e il lavoro congiunto di diverse professionalità divenne la prassi operativa prevalente, in funzione di una più raffinata definizione degli interventi alla persona (Franzoni Anconelli, 2002).

Si tratta di una norma che sostanzialmente introduceva, all'interno dello stato italiano, un pezzo di welfare universalistico di carattere socialdemocratico in un sistema prevalentemente conservatore (mutando la terminologia di Esping Andersen): alcuni parlarono addirittura di riforma sanitaria socialista in un sistema capitalista (Neve, 2008). Si voleva garantire in questo modo un eguale diritto di accesso ai servizi socio-sanitari per tutti i cittadini ampliando la tutela dei diritti esigibili in quanto funzionali alla rimozione delle diseguaglianze fra i cittadini, come indicato dalla Costituzione: in particolare questa norma ha rappresentato un notevole passo avanti nella implementazione dell'articolo 32, l'articolo cardine della tutela del diritto alla salute.

In quegli anni sembrava imminente l'emanazione di una nuova legge di riforma anche del sistema dei servizi sociali che avrebbe dovuto rendere più organico tutto il settore nel quale venivano impiegati gli assistenti sociali. A tale riforma, invece, non si riuscì ad arrivare nel breve periodo e, per vederla approvata, si dovette attendere fino all'anno 2000 (con l'emanazione della legge 328), anche se la chiusura della quasi totalità degli enti assistenziali settoriali, la territorializzazione di gran parte degli interventi e la profonda innovazione metodologica avevano già portato alla realizzazione di una sorta di riforma anticipata di fatto per tutto il settore (Maggian, 2001).

La legge 328 – pur non effettuando alcuno stravolgimento - ha comunque rappresentato un significativo punto di arrivo: complessivamente ispirata agli stessi principi generali ed universalistici della legge 833, ma in qualche modo aggiornata alla luce della nuova realtà, ha indicato il nuovo assetto di riferimento dei servizi sociali puntando sull'edificazione di un sistema che a livello nazionale mantenesse una certa uniformità grazie a condivisi livelli essenziali di assistenza, una serie di garanzie di qualità per i cittadini tutelate attraverso le carte dei servizi, l'indicazione di obiettivi prioritari per distinte tipologie di utenti ed un fondo assistenziale nazionale da re-distribuire annualmente fra le Regioni (Maggian, 2001).

Tale norma, tuttavia, è stata subito in parte svuotata dalla riforma del Titolo V della Costituzione (Caravita, 2002) dell'anno successivo che ha attribuito, rispetto al settore assistenziale, la competenza legislativa esclusiva alle Regioni (Daneri e al.,

2006) ed ha lasciato allo Stato centrale il compito di definire i livelli essenziali di assistenza su tutto il territorio nazionale per garantire un minimo di uniformità.

Lo Stato non ha, poi, portato a termine il suo compito di definizione dei livelli essenziali venendo meno alle sue residuali competenze e consentendo al sistema di diversificarsi a livello territoriale in maniera crescente e di non definire chiaramente le sue caratteristiche ed i limiti degli interventi (Gori, 2004; Guiglia, 2007).

Si è concretizzato pertanto un sistema definibile come welfare municipale e comunitario (Franzoni Anconelli, 2002), che ha sancito la centralità del Comune nel rapporto cittadini-istituzioni: in termini di accesso il sistema dei servizi, ha confermato la sua struttura universalistica ponendo dei limiti alla erogazione dei benefici e degli interventi in conseguenza di una ridotta disponibilità di risorse complessive del sistema. Si è parlato da allora (e non solo nel sistema dei servizi sociali) di un universalismo selettivo territorialmente molto poco omogeneo.

La mancata definizione dei livelli essenziali di assistenza⁴, la scarsa diffusione dello strumento della carta dei servizi e una diminuita attenzione alla integrazione socio-sanitaria hanno rappresentato sostanziali punti deboli della implementazione della 328/00 insieme al costante problema della carenza delle risorse finanziarie. Questi aspetti, che approfondirò nei paragrafi seguenti, possono anche essere letti come segno di una minore attenzione nella realizzazione delle misure di protezione delle fasce più deboli della popolazione (Breda e al., 2001), di una uscita dalle priorità politiche dei temi legati al welfare dei servizi e quindi di un sostanziale ridimensionamento del modello universalista (Lorenz, 1995 b).

1.2.1. L'ambiziosa normativa di riferimento: i principali nodi critici

L'implementazione della legge 328 è stata preceduta e seguita da un ampio dibattito nel quale si erano già evidenziate posizioni critiche che in effetti avevano individuato alcuni nodi problematici tuttora irrisolti. Mi riferisco appunto alla già citata mancata definizione dei livelli essenziali di assistenza - cioè alla mancata implementazione

⁴ Il recente lavoro di T. Vecchiato (2013) sui livelli essenziali di assistenza mette in evidenza nuove condizioni per il loro finanziamento (legge 42/2009) e sottolinea l'importanza di considerare lo stesso servizio sociale professionale come livello essenziale : tuttavia manca ad oggi, soprattutto in riferimento ai finanziamenti, una effettiva implementazione di detta normativa.

della tutela delle fasce più deboli ed emarginate della popolazione (Breda e al., 2001) - alla difficoltà nella realizzazione delle carte dei servizi ed alla difficile e faticosa integrazione fra sociale e sanitario a livello operativo.

Rispetto al primo punto, al momento della emanazione della legge, si erano sollevate voci che avevano evidenziato potenziali elementi di contraddittorietà che oggi risultano, forse, essere state poco ascoltate. Breda, Micucci e Santanera (2001), in particolare, avevano messo in evidenza come ingenti fondi nelle disponibilità delle Ipub fossero stati sottratti, complice il silenzio della nuova normativa, all'utilizzo vincolato a favore dei meno abbienti e come fosse stato cancellato l'obbligo di intervento da parte dei Comuni (sancito a fine '800 con la legge Crispi e rafforzato in epoca fascista) a favore delle persone totalmente sprovviste delle capacità di sussistenza senza stabilire nuove chiare garanzie. Veniva invece, da una altra prospettiva, esaltata – forse in maniera eccessivamente ottimistica - la presenza, all'interno del nuovo dettato normativo, di un vero e proprio diritto dei cittadini ad usufruire delle prestazioni dei servizi del sistema integrato (Ranci Ortigosa Rampi, 2000); veniva inoltre evidenziato il riconoscimento di un sostanziale diritto soggettivo all'assistenza per il cittadino più fragile, esigibile sul piano giurisdizionale, attraverso una serie di prestazioni definite nel dettato normativo come livelli essenziali (Daneri e al., 2006). Le critiche alla legge erano parse inopportune ed eccessive al momento della emanazione: la lettura ottimistica, che sottolineava il riconoscimento di diritti sociali e che intravedeva una rapida definizione dei livelli essenziali, prevaleva.

Oggi, con la loro mancata definizione da parte dello stato centrale a tredici anni dalla emanazione della legge, è difficile non riconoscere che ci si trova di fronte ad un quadro normativo ambizioso nella definizione delle sue finalità generali ma carente nella specificazione delle modalità normative e finanziarie per tendere alla loro implementazione. In particolare chi ha studiato a fondo il tema (Gori, 2004; Guiglia 2007) ha evidenziato come la traduzione nella pratica di questi livelli essenziali sia fondamentale per sviluppare adeguate politiche sociali, nei diritti come nell'offerta, ma ha anche sottolineato che la possibilità di raggiungere questo obiettivo è soprattutto legata al nodo del loro finanziamento che di fatto non è mai stato

politicamente affrontato.

Rispetto al secondo punto individuato come critico nella implementazione della legge 328, si ritiene particolarmente significativa la seguente citazione: *“la carta dei servizi rappresenta una delle previsioni più azzardate contenute nella legge 328/00, sia per i contenuti innovativi che ha provato ad introdurre nel panorama del welfare italiano, sia per la formulazione e le modalità attraverso le quali ha tentati di tradurre tali contenuti in realtà...”* (Crepaldi D’Ambrogio 2004, p. 182). Questa affermazione così radicale, fatta da importanti studiosi, mette in evidenza quanto sia stato e sia difficile affrontarlo nel nostro sistema dei servizi in quanto esso mette in gioco la capacità di tendere sia alla qualità che alla relazione paritaria con le persone ed alla *accountability* del sistema (Hill Hupe, 2007). E’ evidente inoltre che questo aspetto si lega a quello – appena trattato - della mancata definizione dei livelli essenziali: infatti fissando livelli minimi di intervento sarebbe diventato più facile organizzare e definire sostantivamente le carte dei servizi ed il campo di azione del sistema integrato.

Ciò che è accaduto in questi dieci anni è che a dotarsi della carta dei servizi è stata la gran parte del privato sociale - avendo un vincolo normativo che glielo imponeva (ad esempio per essere accreditati è necessario avere una carta). Al contrario i servizi gestiti direttamente dagli enti hanno continuato a funzionare in gran parte in assenza di carta (Crepaldi De Ambrogio, 2004). Questa confusione parla di un cammino ancora da sviluppare in cui è necessario che non si affossi un percorso ricco di potenzialità (Gori, 2004) e che si eviti, allo stesso tempo, una attuazione “adempimentale” delle carte dei servizi legata al fatto che rappresentano comunque un obbligo di legge.

Il terzo punto rilevante, non affrontato nella legge 328 e che progressivamente è andato ad incidere sulla qualità degli interventi, è quello della relazione fra sociale e sanitario, cioè della integrazione operativa fra questi due settori. Fin da prima della approvazione delle legge 833 quello dell’integrazione professionale è stato uno dei capisaldi delle politiche dei servizi: si è, cioè, sempre ritenuto che il lavoro congiunto di operatori con formazione diversa (sanitaria, sociale, pedagogica) arricchisse

l'analisi delle situazioni problematiche e contribuisse a definire “*percorsi assistenziali appropriati per tipologie di intervento*” (Franzoni Anconelli 2002, p. 90). Tuttavia dopo la creazione di una serie di servizi effettivamente integrati a partire dagli anni '70 (Salute Mentale, Consultorio, Sert), la aziendalizzazione delle Usl su tutto il territorio nazionale e le difficoltà dei servizi comunali ad integrarsi con le nuove Asl (P. Ferrario, 2011) hanno favorito il definirsi di prassi operative sempre meno integrate. La conseguenza è stata che gli operatori (sia sociali che sanitari) hanno progressivamente iniziato a lavorare sul territorio più separatamente, non hanno trovato nella legge di riforma del sistema dei servizi delle indicazioni che rinforzassero questa linea operativa ed il lavoro integrato in equipe con le sue complessità (Fasol, 2005) non è stato adeguatamente sostenuto.

Si è arrivati pertanto oggi ad avere una situazione dei servizi sociali nella quale la tutela della fascia di popolazione più debole attraverso i livelli essenziali di assistenza non ha una sua chiara strutturazione proprio per la loro mancata definizione; in cui *accountability* del sistema e tutela del cittadino utente non si sono ancora stabilmente strutturate attraverso un'ampia diffusione delle carte dei servizi ed in cui la cultura dell'integrazione professionale sociosanitaria non ha fatto passi avanti ma è, forse, andata progressivamente ridimensionandosi. Al di là di queste complessità si sono poi evidenziati i problemi finanziari dello stato e degli enti locali che hanno reso ulteriormente complicata la situazione. Di questo aspetto, che richiede più di altri un approfondimento in termini di dati e di riferimenti normativi, parlerò più ampiamente nel paragrafo che segue.

1.2.2. Il ridimensionamento delle risorse finanziarie

La spesa per l'assistenza nel sistema italiano aggrega un pluralità di interventi forniti da vari enti e livelli di governo. La distinzione principale è tra prestazioni monetarie (pensioni di invalidità, indennità di disoccupazione, contributi di maternità), di cui è responsabile il governo centrale ed i servizi alla persona, erogati soprattutto a carico degli enti locali. I trasferimenti monetari centrali assorbono la gran parte della spesa complessiva mentre i servizi sono sostanzialmente marginali e non adeguati per un sistema che coltivi ambizioni di tipo universalistico (Gori Da Roit, 2000).

Che vi sia una carenza strutturale di fondi pubblici per affrontare le molte situazioni di bisogno all'interno dei servizi è probabilmente vero, anche alla luce di una attenzione ai bisogni individuali delle persone che deve essere, nella teoria, sempre più ambiziosa. Tuttavia vanno evidenziate alcune specificità economico-finanziarie emerse negli ultimi anni nel finanziamento del settore dei servizi che hanno reso maggiormente critica la situazione per le fasce deboli a prescindere dal ridefinirsi della domanda (le cosiddette nuove povertà – Spanò, 1999) e che hanno contribuito a ridurre le risorse disponibili senza che si riducessero anche gli obiettivi della normativa, accentuando quindi le contraddizioni di sistema.

In primo luogo va ribadito che, secondo alcune posizioni maggiormente radicali (Breda e al., 2001), vi è una sorta di peccato originale consumato nell'ambito della politica dei servizi attraverso la legge 328: il patrimonio disponibile presso le Ipab prima della riforma del sistema dei servizi era vincolato ad essere reinvestito in attività di tipo assistenziale dalla normativa fino ad allora vigente: la legge 328/00 non ha precisato questo vincolo consentendo la sottrazione di somme veramente ingenti che si sarebbero potute mantenere al comparto dei servizi sociali. In particolare per quanto riguarda le Ipab inattive, già la legge 6972/1890 ne prevedeva l'estinzione con il trasferimento di beni ad altre Ipab oppure ai Comuni.

Quello che è accaduto è che la legge 328/00 non si è espressa in merito consentendo, in tal modo, la soppressione del vincolo di destinazione alle fasce più bisognose di una somma che si aggirava sui 40.000 miliardi delle vecchie lire per tutto il territorio nazionale alla fine degli anni novanta. Non è detto che parte di questa ingente somma non sia stata reinvestita comunque nel settore, tuttavia l'attenzione al mantenimento di un rigido vincolo di destinazione non c'è stata ed è difficile non ipotizzare che tali risorse siano state invece utilizzate per il risanamento generale dei bilanci degli enti locali senza vincolo di destinazione⁵.

In secondo luogo il fondo nazionale per le politiche sociali, previsto inizialmente dalla legge 449/97 e ridefinito dalla legge 328/00 - che rappresenta la fonte nazionale di finanziamento specifico alle persone in difficoltà ed alle famiglie così come previsto dalla legge quadro all'articolo 4 - è andato progressivamente

⁵ Questa posizione critica sulla legge 328, che appare riccamente argomentata, non ha ricevuto, stranamente, particolare attenzione in letteratura

ridimensionandosi . Il fondo va a finanziare un sistema articolato di piani sociali regionali e di zona che raccolgono, per ciascun territorio, una rete integrata di servizi ed interventi rivolti alla inclusione dei soggetti in difficoltà o comunque all'innalzamento del livello di qualità della vita della popolazione. Queste sono state le quote di finanziamento stanziato dal 2001 al 2011 dai vari governi (fonte: sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali):

Tab. 1 - Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali 2001-2011

Anno	Finanziamenti (in euro)	Governo
2001	1.590.713.072	Centrosinistra
2002	1.622.889.199	Centrodestra
2003	1.716.555.931	Centrodestra
2004	1.884.346.940	Centrodestra
2005	1.308.080.940	Centrodestra
2006	1.624.922.940	Centrodestra
2007	1.564.917.148	Centrosinistra
2008	1.464.233.696	Centrosinistra
2009	1.420.580.657	Centrodestra
2010	435.257.959	Centrodestra
2011	218.084.045	Centrodestra

Emerge, dalla presente tabella, che negli ultimi anni il Fondo si è ridotto drammaticamente; a livello locale, come costantemente evidenziato dall'ANCI, la difficoltà per i Comuni a fare fronte ai propri impegni di mantenimento di un welfare municipale è aumentata a seguito di questi tagli, imposti dalle necessità di ripianare il disavanzo del bilancio nazionale (il maggiore onere di finanziamento dei servizi resta comunque a carico dei Comuni).

Il livello centrale e quello locale hanno iniziato a confrontarsi anche pubblicamente sulla responsabilità delle difficoltà finanziarie e dei tagli: il primo sostenendo che a livello regionale e comunale vanno ridimensionati gli sprechi e trovate in loco nuove risorse, il secondo affermando la necessità di non operare altre riduzioni dai fondi nazionali per non incidere ulteriormente sul taglio dei servizi. E' emersa una difficoltà nella comunicazione fra diversi livelli dell'apparato statale, una mancanza di collaborazione che va al di là delle difficoltà contingenti e che mostra come la gestione dei rapporti istituzionali in un sistema decentrato come quello italiano sia un elemento complesso sul quale la comunità politica ed anche quella scientifica devono confrontarsi più approfonditamente. Non si tratta infatti solo di individuare responsabilità ma di analizzare una situazione nella quale vanno riconsiderati compiti, finanziamenti e obiettivi generali del sistema (Boeri Perotti, 2002): un modello con ambizioni universalistiche e decentrato non può infatti assestarsi con una conflittualità istituzionale talmente elevata.

Il terzo punto critico, che riguarda la situazione finanziaria dell'intero settore pubblico, è rappresentato dalla condizione attuale delle finanze statali, col presente rischio di default delle casse nazionali oltre al progressivo ridimensionamento di risorse a tutti i livelli.

Le prospettive per i prossimi anni non possono considerarsi rosee: la necessità di contenere la spesa per ragioni legate alla criticità delle finanze pubbliche sono destinate a crescere. All'interno del servizio pubblico si è anche alzata la competizione fra diversi comparti che lottano per mantenere inalterate le proprie risorse. L'introduzione di una nuova imposta a livello comunale dovrebbe consentire una minima disponibilità economica per i Municipi anche in tempo di crisi ma non è detto che i Municipi stessi stabiliscano di rendere prioritari nuovi

investimenti nel sociale che senza di essi ha minimi margini di crescita. Il privato sociale, rappresenta, da parte sua, uno strumento flessibile ed importante nell'erogazione degli interventi ed un partner prezioso per il pubblico ma non si può solo autofinanziare pur potendo crescere nella qualità della sua presenza sul territorio (Borzaga Fazzi, 2005) ; infine le fondazioni bancarie, che potrebbero essere una risorsa economica importante per sostenere la sopravvivenza dei servizi, si sono già impegnate molto nel sostegno di progetti nei vari territori e non sembrano intenzionate a supplire in toto alle difficoltà che stanno esprimendo gli enti locali essendo esse stesse di fronte a complesse difficoltà interne in passato non affrontate (Catelani, 2005).

Quindi agli ambiziosi obiettivi delineati dalla 328/00 non sono state dedicate le risorse necessarie. Non si è né verificata la ristrutturazione della spesa a favore dell'assistenza né un aumento della spesa locale socio-assistenziale come era stato auspicato (Maggian, 2001); le risorse statali del Fondo, infine, paiono inadeguate a modificare i differenziali territoriali di offerta, da sempre molto elevati e, in base alle più recenti statistiche, crescenti. Sono anche mancate adeguate pratiche di monitoraggio e valutazione degli interventi e della spesa, sia a livello nazionale che locale, pratiche necessarie se si vuole incidere sui differenziali stessi e se si vogliono contenere gli sprechi (Ranci Ortigosa, 2008).

1.3. I nodi irrisolti del sistema e le strategie degli operatori: la discrezionalità degli street-level bureaucrats

Questa difficile implementazione della legge 328/00 riflette certamente il tardivo ed incerto percorso verso l'universalismo intrapreso a livello nazionale; riflette anche la difficoltà di percorrerlo all'interno di un contesto nel quale la dialettica fra i diversi livelli statali è complessa e nel quale nessuno di essi forse ambisce ad avere il pieno controllo del settore dei servizi sociali ed a progettarne l'evoluzione. Inoltre (e questo tema è stato appena sfiorato in questa sede), il welfare mix (Borzaga Fazzi, 2005) che è andato crescendo in questi anni appare molto fragile di fronte alla possibilità di

tagli e ridimensionamenti del settore: vi è cioè, come già accennato, il rischio che si determini un modello di welfare aperto alla logica del massimo ribasso (Lorenz, 2010) e della minore attenzione alla qualità degli interventi sul territorio. Infine le difficoltà finanziarie di questo momento storico, e dell'Italia in particolare, rendono del tutto improbabili, a breve, nuovi investimenti e riforme nel senso della espansione del settore e della sua riforma (Dovis Saraceno, 2011).

E' un welfare dei servizi sociali che sta oggi tendendo verso una scarsa organicità ed una residualità negli interventi (pochi e concentrati sulle fasce più svantaggiate della popolazione): ha difficoltà a darsi una governance chiara, cioè ad essere "sistema" integrato al suo interno, e deve ridefinire o reinventare molte sue prassi operative (Gori, 2004). Sta, cioè, andando verso una realtà che riflette molte delle caratteristiche del welfare di tipo residuale (Esping Andersen, 1990) o che tende ad incarnare un modello rudimentale condizionato anche da clientelismi e carenze organizzative che non cessano di riprodursi (Lorenz, 1995 b).

Tali contraddizioni a livello strutturale si riflettono ovviamente nell'operatività rendendo complessa l'attività professionale degli operatori pubblici sul territorio, al di là delle difficoltà pratiche e degli ordinari dilemmi del lavoro clinico quotidiano (Banks, 1999). Molti assistenti sociali operano presso servizi che continuano formalmente ad avere come obiettivo quello di realizzare alti livelli di intervento mentre, di fatto, non sono in grado di farlo. Le persone (i cittadini) e la comunità nelle sue varie espressioni, tuttavia, vengono a portare richieste coerenti con gli obiettivi istituzionali dei servizi stessi; le istituzioni, a tutti i livelli, non sanno come rispondere a tali richieste avendo difficoltà ad esprimersi esplicitamente rispetto a quello che non va ritenuto prioritario, trovando difficoltà a gestire liste di attesa o ad individuare soluzioni alternative (ed innovative) di fronte alla pressione del territorio. Sugli operatori territoriali finiscono, allora, per ricadere molti di questi nodi problematici ed essi sono di fatto delegati a scioglierli caso per caso facendo uso della loro autonomia professionale, della loro *discrezionalità*.

Questo nesso fra livello politico, organizzativo ed operativo ha notevoli punti di contatto con i presupposti del frame teorico delle *street-level bureaucracy* elaborato dallo studioso americano Michael Lipsky nel 1980 che andrò a presentare

sinteticamente nel capitolo che seguirà: per questo motivo ho ritenuto di utilizzarlo all'interno del mio progetto di ricerca.

Facendo riferimento a questa impostazione intendo quindi proporre una lettura articolata della autonomia professionale e della discrezionalità degli assistenti sociali all'interno delle contraddizioni evidenziate, esplorando le scelte operative che vengono effettuate nella fase della presa in carico in un servizio territoriale con particolare attenzione al settore dei minori. La teorizzazione di Lipsky permetterà, a mio parere, di meglio analizzare il focus della mia ricerca (appunto la discrezionalità) e di rappresentare la professione, pur nella sua specificità, all'interno delle pressioni sul ruolo di funzionario pubblico che prevalentemente ricopre.

Capitolo 2

Gli assistenti sociali come street-level bureaucrats fra dilemmi professionali e contraddizioni organizzative

2.1. Lipsky, le street-level bureaucracies e la discrezionalità: un framework teorico funzionale allo studio della realtà italiana dei servizi sociali

Nel primo capitolo ho brevemente parlato di quelli che ritengo siano i fondamentali nodi problematici del sistema italiano dei servizi ed ho sostenuto che le contraddizioni non risolte che essi creano si ripercuotono sul quotidiano del lavoro – e quindi sui processi decisionali - degli assistenti sociali: non ho però detto quali conseguenze specifiche ciò provochi. La teorizzazione di Michael Lipsky (1980) sulle *street-level bureaucracy* tratta appunto la connessione fra politica, criticità organizzative e lavoro di base, ne esplora le conseguenze e guiderà, per questo motivo, il mio percorso di ricerca⁶.

Michael Lipsky è un importante studioso americano di implementazione delle politiche pubbliche, un settore della ricerca organizzativa che si è sviluppato notevolmente nel secondo dopoguerra a partire dagli Stati Uniti proprio per analizzare la qualità e le modalità della realizzazione degli interventi statali (Pressman Wildavsky, 1973). Due sono i filoni prevalenti di analisi in questo campo: quello *top-down* concentrato sulla definizione ed individuazione dei migliori assetti organizzativi per la realizzazione delle politiche pubbliche e quello *bottom-up* che studia l'implementazione dal basso in quanto ritiene che sia a questo livello che si definiscano i veri interventi e le politiche (Hill Hupe, 2009).

⁶ Il testo di Lipsky sulle *street-level bureaucracies* è del 1980, ma già nel corso degli anni '70 la sua teorizzazione aveva preso forma attraverso numerose pubblicazioni, tutte citate all'interno del suo lavoro principale

Lipsky, che ha un approccio *bottom-up*, ha elaborato alla fine degli anni settanta il concetto di *street-level bureaucracy* ed ha cercato, attraverso di esso, di spiegare la logica e le distorsioni del funzionamento di molti servizi pubblici territoriali americani. Nonostante i riferimenti specifici alla realtà del suo paese, il suo modello è stato applicato a livello di ricerca con esiti interessanti in molti altri contesti (Danimarca, Gran Bretagna, Paesi Bassi, Repubblica Ceca): in questo capitolo cercherò di descriverne il pensiero evidenziando gli aspetti per cui lo ritengo estremamente significativo anche per analizzare la realtà italiana dei servizi sociali le cui contraddizioni strutturali ho precedentemente descritto.

“I argue that the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policy they carry out” (Lipsky 1980, p. xiii): questa può essere considerata la premessa logica dell’approccio di questo studioso e della sua prospettiva di analisi. Non è possibile in questo lavoro dare conto del complesso della teorizzazione elaborata da Lipsky : quello che cercherò di fare è di arrivare a sintetizzare gli aspetti del suo pensiero che ritengo maggiormente utili per il mio lavoro di ricerca, cioè quelli che mettono in evidenza le principali strategie discrezionali che gli *street-level bureaucrats* praticano di fronte alle complessità ed alle contraddizioni organizzative.

Lipsky parte dalla constatazione che esistono molti servizi pubblici che si muovono all’interno di un sistema confuso e contraddittorio ed afferma che, reagendo contro la pressione organizzativa, gli operatori sul campo sono quasi costretti a sviluppare pratiche di sopravvivenza nelle quali massimizzano l’uso della discrezionalità anche per garantirsi condizioni accettabili di lavoro senza snaturare troppo il loro mandato, che è spesso: *“ambiguous, vague or conflicting”* (Lipsky 1980, p.27).

Gli *street-level bureaucrats* sono il filtro fra le richieste delle persone che chiedono aiuto e le risorse (umane e finanziarie) che costituiscono un servizio (Baldwin, 2000). Essi godono di un potere notevole di interpretazione delle linee guida e delle procedure organizzative dei servizi che permette loro di incidere fortemente su chi alla fine accede al servizio stesso e su chi ha la priorità nella presa in carico e nell’intervento.

La discrezionalità è un punto chiave nella costruzione di Lipsky. Una generale definizione di questo concetto si fa risalire a Davis (1969, p. 4) ed è la seguente: “*a public officer has discretion wherever the effective limits on his power leaves him free to make a choice among possible courses of action and inaction*”. Si tratta di una definizione ampia nella quale si sottende che moltissimi compiti delegati hanno un certo livello di discrezionalità e che detta discrezionalità può essere necessaria ed inevitabile a fare funzionare una macchina organizzativa. Essa presuppone il deliberato riconoscimento di uno spazio di autonomia all’operatore all’interno dell’organizzazione e la difficoltà da parte dell’organizzazione a risolvere molti dilemmi operativi standardizzandoli attraverso modelli comportamentali da imporre all’interno dei servizi.

La discrezionalità è stata studiata approfonditamente all’interno del rapporto fra complessità degli obiettivi e delega della responsabilità: già a partire dai lavori di Merton (1957) e Peter Blau (1957) i sociologi dell’organizzazione hanno, infatti, evidenziato come le regole non implicino mai una applicazione automatica. In particolare, poi, ogni regola o norma necessita di interpretazione quando ci si riferisce a servizi alla persona o a *benefits* di welfare (Hill Hupe, 2007).

Ad una ipotesi sulla discrezionalità degli assistenti sociali cercherò di arrivare attraverso, appunto, l’approfondimento dell’impostazione di Lipsky e con la finalità di cogliere successivamente, in sede di ricerca, le specificità dell’agire discrezionale nella realtà investigata.

Procederò nel presente capitolo in questo modo: partirò dalla definizione di *street level bureaucracy* dello stesso Lipsky, tratterò poi delle contraddizioni che, secondo questo autore, caratterizzano il loro contesto lavorativo ed, infine, descriverò le pratiche discrezionali prevalenti degli operatori per come sono presentate da Lipsky stesso.

2.2. Gli assistenti sociali come street-level bureaucrats

Sono considerati da Lipsky *street-level bureaucrats* non solo gli assistenti sociali ma

anche altri operatori, a diversi livelli impegnati in servizi pubblici come la scuola, la polizia, le corti di giustizia, gli ospedali i quali interagiscono direttamente con i cittadini e che hanno un mandato di ruolo che impone loro di instaurare una relazione che va oltre il mero adempimento burocratico di un compito.

Gli *street-level bureaucrats* godono, secondo Lipsky, di una sostanziale discrezionalità (*discretion*) all'interno delle organizzazioni pubbliche: questo è lo strumento che consente loro di affrontare la complessità delle situazioni delle quali sono responsabili, ma anche di applicare dei dettati legislativi spesso troppo astratti, con finalità operative poco definite e di gestire una cronica carenza dei loro budget. E' una discrezionalità che si dispiega quindi in un territorio accidentato nel quale si cercano di affrontare non solo i problemi delle persone ma anche i dilemmi e le contraddizioni delle istituzioni. Nel fare questo gli *street-level bureaucrats* sono spesso soli ed esercitano un potere elevato (ma socialmente poco ambito) sul destino personale degli individui di cui si occupano: un potere che richiede un investimento professionale, emotivo e personale molto intenso (Fargion, 2002).

I manager pubblici, pur avendo il potere di imporsi a questi operatori, non sempre intervengono in maniera direttiva, consapevoli delle complessità che devono essere affrontate e della impossibilità di definire procedure standardizzate soddisfacenti per i clienti e per l'organizzazione. Gli *street level bureaucrats*, infatti, operano all'interno di situazioni troppo complesse per essere gestite solo attraverso procedure fisse: devono tenere presente, nella relazione con il pubblico, la dimensione umana di queste situazioni che tocca elementi di alta complessità relazionale e può implicare un forte coinvolgimento individuale.

Quando gli *street level bureaucrats* sono professionisti riconosciuti (come nel caso degli assistenti sociali) l'esercizio di un considerevole livello di discrezionalità è cosa ovvia: in questo caso essi godono, di fatto, di una maggiore libertà sia a livello gerarchico che rispetto ai rapporti con gli utenti. La discrezionalità è però un elemento che può riguardare anche operatori privi di status professionale dato che, anche per loro, il momento della vera e propria realizzazione degli interventi che coinvolgono persone (si immagini un intervento a favore di un anziano realizzato da parte di un assistente domiciliare) difficilmente può essere proceduralizzato con rigidità ed in maniera uniforme senza rischiare di fare perdere ad esso contenuti di

qualità nella relazione.

Secondo Lipsky tale discrezionalità – non prevista o ridotta al minimo necessario in una logica di tipo strettamente burocratico o manageriale – ha molteplici funzioni: è decisiva di fronte alla sopracitata complessità, nel senso che è uno strumento che mette in condizione di definire in modo più accurato gli interventi, ma è un elemento necessario anche a semplificare il contesto operativo ed organizzativo pubblico, reso particolarmente intricato dal fatto che gli obiettivi delle politiche tendono ad essere ambigui, i regolamenti farraginosi, le risorse non sempre adeguate. Senza di essa i servizi non potrebbero funzionare. Gli *street-level bureaucrats* hanno, infatti, anche la funzione, non necessariamente consapevole, di fare marciare la macchina pubblica senza che le sue contraddizioni pesino troppo ed individuando soluzioni accettabili per loro stessi come lavoratori, per le organizzazioni e, possibilmente, per gli utenti.

Tale situazione non rappresenta la realtà dei momenti di emergenza quanto piuttosto una costante per chi opera in molti servizi pubblici. Le emergenze, le fasi di crisi, acquisiscono semplicemente la complessità del contesto e rendono maggiormente complicati i compiti degli operatori.

Si tratta di una lettura delle realtà organizzative pubbliche attenta ai problemi di implementazione delle politiche pubbliche, che non considera la presenza di operatori totalmente solidi nella loro professionalità e resistenti alle influenze esterne e che, per questo, appare maggiormente realistica e particolarmente stimolante in una prospettiva di ricerca.

All'individuazione dei condizionamenti con i quali gli *street-level bureaucrats* lavorano e delle strategie che essi sviluppano per definire soluzioni operative (cioè all'analisi della discrezionalità), Lipsky dedica gran parte del suo lavoro. Mi pare necessario, a questo punto, esporne brevemente alcuni degli aspetti che ritengo maggiormente rilevanti per dare conto di quella che ritengo essere la parte più interessante del pensiero di questo autore e che mi è stata maggiormente utile nel corso della ricerca.

2.3. Le contraddizioni organizzative delle street-level bureaucracies

Lipsky sostiene, come già accennato, che gli operatori dei servizi che lavorano a diretto contatto con le persone sono di fatto dei *policy makers* (Lipsky 1980, p. xiii) in quanto adeguano di continuo le leggi ed i regolamenti che devono applicare alle situazioni quotidiane che affrontano professionalmente: l'intervento dello stato nella vita delle persone si concretizza anche attraverso il loro agire che non è mai una mera ed automatica applicazione di una norma. Sono quindi in una posizione che permette di modificare l'implementazione delle politiche pubbliche promuovendole o anche ostacolando (Baldwin, 2000). Il loro lavoro è assai complesso e mette in evidenza le difficoltà operative all'interno della pubblica amministrazione nel momento in cui si arriva alla erogazione di interventi personalizzati.

Ciò che Lipsky sottolinea è che tali complessità sono molto più stridenti per gli *street-level bureaucrats* rispetto ad altri settori dell'apparato burocratico per le particolari funzioni a cui essi adempiono e per la maggiore difficoltà di strutturare la loro attività rispetto a obiettivi generalizzabili o rigide procedure di riferimento. La loro posizione, infatti, da un lato, li porterebbe ad attenersi scrupolosamente, in un prospettiva di adempimento burocratico e di rispetto delle gerarchie, alle direttive dell'organizzazione a cui appartengono (gli assistenti sociali, ad esempio, sono in Italia prevalentemente incaricati di pubblico servizio), dall'altro li spinge ad agire personalizzando e cercando soluzioni ad hoc per le situazioni che trattano. Questi due aspetti difficilmente hanno la possibilità di conciliarsi e mettono in evidenza due logiche contrastanti: la razionalità weberiana che informa il funzionamento delle burocrazie diretta alla standardizzazione dei comportamenti (Mintzberg, 1991) e, per quanto riguarda gli assistenti sociali in particolare, l'approccio relazionale centrato sull'individuo che caratterizza la pratica professionale (Dominelli, 2010) e implica la personalizzazione degli interventi.

Vi sono in particolare una serie elementi specifici che, secondo Lipsky, rendono complessa l'azione degli *street-level bureaucrats* imponendo di fatto un alto livello di discrezionalità. Complessivamente sono così sintetizzabili:

- *Le norme di riferimento ed i regolamenti possono essere tanto articolati o contraddittori da non permettere scelte chiare in chi le deve applicare sul campo.*

Spesso contengono dichiarazioni astratte e molto generiche (il benessere dell'utenza, la sicurezza del cittadino, la tutela della salute ecc.) di fronte alle quali non è facile individuare – in assenza di indicazioni organizzative chiare - quale sia l'azione o il comportamento professionale prioritario da mettere in atto per la loro implementazione. Non si può escludere nemmeno, secondo Lipsky, che vi siano dettati normativi fra loro in sostanziale contrasto o comunque scarsamente compatibili. Spesso gli obiettivi che vengono indicati dal legislatore (per esempio il riconoscimento dei diritti sociali), sono, nella lettura che propone Lipsky, “*more like receding horizon than real targets*” e questo aspetto non supporta a sufficienza la pratica professionale o è confusivo per l'operatore;

- *Le strategie operative delle organizzazioni pubbliche (cioè gli obiettivi sostanziali e le eventuali procedure che discendono dalle norme) talvolta sono assenti o non facilitano necessariamente gli operatori ad agire in coerenza con i propri principi etico-professionali.* Ad esempio, gli obiettivi centrati sul cliente (che caratterizzano la professione di assistente sociale e sono ormai sostanzialmente condivisi all'interno delle organizzazioni di welfare: la cosiddetta centralità della persona - F. Ferrario 1996) non sono, secondo Lipsky, sempre facilmente compatibili con le esigenze di efficienza delle organizzazioni, soprattutto se si affermano delle logiche managerialiste. Talvolta, infatti, la capacità dello *street-level bureaucrat* a lavorare con il cliente può essere vanificata dalla priorità data ad obiettivi organizzativi definiti in maniera prettamente efficientistica; stabilire prioritariamente che gli affidamenti familiari sono sempre preferibili (in quanto meno onerosi finanziariamente) agli inserimenti di minori in struttura residenziale non corrisponde necessariamente alla migliore soluzione per ogni minore; individuare nel ricovero in istituto la soluzione principale per gli anziani in difficoltà può essere anch'esso un obiettivo che non corrisponde alle esigenze della persona quanto piuttosto a quelle di un servizio non capace di gestire adeguatamente l'assistenza domiciliare o non abituato a lavorare in rete con i familiari dell'anziano; infine il raggiungere, all'interno del processo di aiuto, gli obiettivi definiti insieme al cliente può richiedere più tempo di quanto una organizzazione, per ragioni contingenti, abbia stabilito di dare ad un operatore nella gestione di un caso;

- *La carenza delle risorse economiche e di personale rappresenta una costante che*

pone pesanti dilemmi agli operatori sulla loro ripartizione nel momento in cui questa non è gestita dai livelli gerarchici superiori. Gli street-level bureaucrats denunciano perenne carenza di risorse rispetto alle richieste delle persone e molte ricerche sul campo (Ricucci, 2002; Ellis, 2007) che hanno cercato di verificare tale aspetto confermano questa criticità. Lipsky sostiene che il problema, per quanto riguarda molti servizi pubblici, sta nel fatto che è anche l'offerta che contribuisce a determinare la domanda, nel senso che ne stimola la crescita e difficilmente tende ad essere capace di soddisfarla: “ demand is not only a part of a transaction between citizens and government but also a transactional concept” (Lipsky 1980, p.34). L'istituzione di un servizio e la sua pubblicizzazione stimolano il suo utilizzo; progressivamente tale servizio trova una utenza di riferimento e la sostanziale gratuità dello stesso non pone limiti alla crescita della domanda, a prescindere dalla importanza del servizio stesso. Le richieste non sono solo, come nel libero mercato, una funzione delle priorità del cittadino-cliente ma anche una conseguenza delle proposte (o della volontà) di una amministrazione che cerca di intercettare i bisogni dei cittadini ma talvolta li induce e contribuisce a determinarli creando dipendenza (Illich, 2008). Un ipotetico aumento di fondi in un servizio territoriale porta ad aumentare il numero dei beneficiari e raramente risulta essere inutilizzato o saturato: un pronto soccorso ospedaliero (o anche sociale) che abbia la capacità di accogliere gratuitamente una grande quantità di potenziali pazienti, difficilmente rimarrà senza lavoro a prescindere dalla quantità delle reali emergenze. La domanda allora può, secondo Lipsky, crescere tendenzialmente e può rendere costantemente inadeguate le risorse, sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo. Per questo motivo molti servizi risultano perennemente in carenza di staff e in crisi per quanto riguarda il budget. Una modalità di contenimento delle risorse può essere, forse, la ridefinizione dei criteri dell'erogazione degli interventi: nei momenti di maggiore criticità finanziaria i servizi vengono invitati a ridurre i costi senza arrivare ad incidere sulla qualità né a ridurre i servizi essenziali e “miracolosamente”-ridefinendo ciò che è essenziale - spesso ci riescono. Lipsky (1980, p. 39) precisa in questi casi che : “ they may be asked to 'trim the fat' but never to reduce the quality of services or the quantity of vital services. It is one of the best kept secrets in government how agencies can forever find fat to trim and non-essential services to

eliminate, while never affecting vital programs and necessary services". D'altra parte se un servizio riuscisse anche a ricevere molte più risorse rispetto a quelle di cui normalmente dispone, probabilmente dovrebbe impiegarle per ridurre liste di attesa già esistenti arrivando ad incidere sull'aumento delle prese in carico in maniera sostanzialmente poco marcata. Il problema della mancanza di risorse diventa, quindi, quasi sempre cronico, sia perché il numero delle situazioni che sono seguite dagli operatori è solo una piccola parte di quelle potenziali, sia perché gli obiettivi politico-organizzativi e quelli etico-professionali impongono quasi sempre di tendere verso standard costantemente più ambiziosi dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo.

Da un lato, quindi, vi sono servizi con mandati ambiziosi e difficilmente realizzabili, risorse insufficienti rispetto agli obiettivi ed indicazioni operative che non risolvono tali contraddizioni. Dall'altro operatori che vivono all'interno di tale contesto cercando di garantirsi un ambiente lavorativo vivibile, tentando di conciliare finalità ambiziose e budget contenuti, pressioni degli utenti e pressioni dell'organizzazione, principi deontologici ed obblighi dei dipendenti pubblici. Si tratta di lavoratori non a loro agio in questa situazione, che si vedono come prigionieri di un sistema burocratico per il quale essi stessi lavorano: Lipsky usa anche il concetto di alienazione in riferimento al loro ruolo agito (Lipsky 1980, p.75).

Ma come vengono risolti questi dilemmi o queste contraddizioni ?

Di fatto gli operatori sono prevalentemente portati, sempre secondo Lipsky, ad assumere atteggiamenti difensivi, a razionare discrezionalmente le risorse filtrando le situazioni a cui dare la precedenza, stabilendo di conseguenza in autonomia – ed in mancanza di precise indicazioni - a chi garantire accesso al servizio e come filtrare e selezionare le persone. Questa **tendenza al razionamento** che garantisce il funzionamento quotidiano delle strutture organizzative di base tende a produrre esclusione al di là delle intenzioni di chi la mette in atto e ad incidere sul tipo di welfare erogato. Lipsky dedica molto spazio alla descrizione dei meccanismi discrezionali di razionamento (che presenterò brevemente nel paragrafo seguente) e sottolinea come queste modalità non trovino particolari ostacoli in chi ha ruoli manageriali.

2.4. La discrezionalità ed il razionamento degli interventi

Gli *street-level bureaucrats* – prosegue appunto Lipsky – vivono costantemente nel contesto sopra descritto: possono andare, allora, alla ricerca di soluzioni creative ed innovative nella gestione dei casi individuali ma ricorrono, più spesso, a pratiche lavorative di sopravvivenza che cambiano i limiti dei loro ruoli professionali e spaziano dalle strategie di limitazione della domanda alla modifica del concetto stesso del loro lavoro attraverso il ridimensionamento unilaterale degli obiettivi del servizio, la loro semplificazione.

La discrezionalità diventa, quindi, non solo un requisito per l'esercizio di una professione, ma anche un elemento difensivo, funzionale a garantire il fluire delle attività quotidiane, soprattutto laddove la sintesi fra obiettivi generali e risorse reali non è stata effettuata chiaramente da parte della politica e del management ed è delegata di fatto agli operatori di base.

In molte di queste realtà non c'è il tempo per discutere a fondo sulle opzioni organizzative generali: dare sempre la precedenza a pochi casi più complessi lasciando in attesa situazioni ritenute più gestibili? Richiamare l'organizzazione a fare scelte programmatiche chiare quando esse mancano? Ragionare collegialmente su opzioni organizzative precedentemente non percorse?

Gli *street-level bureaucrats* possono anche, in positivo, produrre soluzioni innovative in momenti di difficoltà grazie alla loro flessibilità ed alla capacità professionale di costruire interventi con le persone. Ciò che accade più spesso, però secondo Lipsky, è che tendono al razionamento del servizio attraverso la messa in atto di varie strategie organizzative e relazionali. Lo fanno, sostanzialmente, per dosare le risorse (umane ed economiche) insufficienti temendo di non riuscire a fare fronte ad emergenze e crisi future.

Questa modalità di procedere non è particolarmente ostacolata a livello gerarchico e manageriale anche in quanto quando libera l'istituzione dall'obbligo di specificare in dettaglio a chi negare gli interventi: la discrezionalità diventa quindi una sorta di delega di responsabilità, soprattutto se contribuisce a conciliare carenze di budget ed obiettivi troppo ambiziosi ed a delegare la soluzione di dilemmi legati alla erogazione diretta. E' quindi una modalità agita prevalentemente da parte degli

operatori quando l'organizzazione omette essa stessa di intervenire razionando.

Lipsky, per razionamento, intende, quindi, la limitazione o la selezione più o meno consapevole dell'accesso ai servizi messa in atto dagli *street-level bureaucrats* attraverso la definizione di barriere temporali, informative e procedurali che diventano lentamente parte della cultura stessa del servizio (Musil, 2004).

Il modo più semplice per razionare un intervento, un qualsiasi intervento, è quello di renderlo oneroso, non solo in termini economici. Se per accedervi si tratta di pagare, naturalmente questo passaggio determinerà una selezione: è raro che questo accada nei servizi sociali anche se, talvolta, debbono essere prodotti documenti la cui riproduzione ha un costo o vanno presentate domande che prevedono il pagamento di una somma di denaro (per esempio un bollo). Il costo, però, può non essere solo monetario ma anche di tempo: un servizio con modalità di accesso costose in termini di attesa può allontanare il potenziale cliente che di tempo per attendere ne disponga poco. Le code sono una forma di selezione e una lunga lista di attesa è anch'essa una selezione: chi ha tempo per aspettare è in qualche modo avvantaggiato, chi è capace di sopportare questo passaggio, anche in termini di tenuta psicologica, ha più facile accesso ai servizi. Chi ha urgenze di vario tipo invece (o vive la propria situazione problematica come pressante) prima insiste e poi lascia probabilmente cadere le sue richieste rivolgendosi ad altri (volontariato, associazioni) che, non si può escludere, possano operare anch'essi in una logica di razionamento.

Un'altra forma di selezione e di razionamento è l'erogazione parziale di informazioni alle persone che si rivolgono ad un servizio. Molto spesso un richiedente non conosce bene il complesso delle attività che un servizio svolge: è emerso in diverse ricerche empiriche (Musil e al., 2004; Lindhorst Padgett, 2005) che per tenere sotto controllo il carico di lavoro non sempre vengono date informazioni dettagliate agli utenti su alcuni interventi ritenuti di secondaria importanza e sulle procedure per accedervi per non ingolfare le liste di attesa. Oppure, sapendo che, comunque, molti casi finirebbero in stand-by (*inactive case* – Lipsky 1980, p.36), si cerca di inviare le persone ad altri servizi o associazioni, esplicitando alle persone stesse queste difficoltà ed evitando il crescere o il formarsi delle liste di attesa.

Naturalmente la non acquisizione dallo status di cliente/utente è ufficialmente

determinata da presupposti normativi: secondo Lipsky, tuttavia, fra chi non accede al servizio vi è una vasta popolazione di individui scoraggiati o esclusi sulla base di questi ed altri meccanismi di razionamento che sono strettamente collegati alle interazioni con gli operatori, soprattutto nella fase di filtro.

E' importante ripetere che tali meccanismi non presuppongono necessariamente interessi individuali dell'operatore nella loro messa in atto.

Lipsky riconosce che – come per altri tipi di occupazione – gli *street-level bureaucrats* tentano di organizzare il proprio lavoro in modo tale che i loro compiti siano facilitati e che la pressione lavorativa sia meglio gestibile. Ritiene però che detti meccanismi riflettano anche un meccanismo comportamentale più complesso, un atteggiamento difensivo di chi teme di essere travolto da cumuli di richieste non sempre del tutto congrue ma che, se accolte, andranno poi evase - spesso in mancanza di risorse - sottraendo tempo ed energie per affrontare situazioni più importanti. Questo, tra l'altro, è un meccanismo che può portare a farsi carico delle situazioni più complesse tralasciando quelle ritenute meno rilevanti.

Lipsky ritiene, cioè, più che plausibile che, in funzione di interventi futuri più complessi, si risparmino risorse economiche e di tempo-lavoro intenzionalmente ma senza motivazioni solo utilitaristiche. E' la pressione organizzativa che induce gli *street-level bureaucrats* a ricorrere a strategie particolari e ad adottare una versione disincantata del proprio ruolo o della professione: *“people often enter public employment with at least some commitment to service. Yet the very nature of this work prevent them from coming close to the ideal conception of their jobs. [...] huge caseloads and inadequate resources combine with the uncertainties of method and the unpredictability of clients to defeat their aspirations as service workers”* (Lipsky 1980, p. xii)

2.4.1. Due aspetti particolari: iniquità ed emergenze

Il razionamento produce comunque differenziazioni nella fruizione dei servizi. In parte sono gli *street-level bureaucrats* che ritengono discrezionalmente di dovere intervenire con maggiore attenzione in certi casi; in parte sono le regole che lo impongono, coerentemente con un mandato che vuole distinguere affinché si venga

incontro prioritariamente alle esigenze di specifiche fasce della popolazione. Il trattamento dei cittadini quindi non è uniforme anche per adeguarsi alle diverse situazioni, per garantire flessibilità (è il caso dell'universalismo selettivo trattato nel capitolo 1). Differenziazione nell'accesso non è quindi necessariamente sinonimo di ingiustizia.

Altri meccanismi, tuttavia, sono più ambigui, eticamente più discutibili e producono, discrezionalmente, conseguenze inique. Lipsky cita in particolare *la scrematura (creaming) degli utenti* che avviene dando priorità agli interventi non in base alla complessità del caso ma in base alle situazioni che hanno maggiori possibilità di dare un esito positivo. A favorire una dinamica di questo tipo possono essere non solo i singoli operatori ma anche gli incentivi che vengono previsti da una organizzazione (di solito concentrata sul conseguimento di obiettivi quantitativamente misurabili).

L'elemento invece del tutto negativo, che produce diseguaglianze intenzionali di trattamento, è quello legato ai pregiudizi degli operatori (*worker bias*) che possono essere determinati da atteggiamenti specifici degli stessi e rinforzati da condizionamenti esterni (il pensiero prevalente in un determinato contesto sociale). Questo aspetto contribuisce a determinare dolorose ed ingiuste forme di diseguaglianza in quanto produce, fra gli utenti, vittime di meccanismi che non sono la conseguenza di problematiche di tipo organizzativo quanto piuttosto di discriminazioni da parte di singoli operatori. La discrezionalità, allora, diventa un elemento con connotazioni esclusivamente negative e può facilitare la prosecuzione, nel tempo, dell'esercizio di comportamenti iniqui.

Infine Lipsky parla anche delle crisi emergenziali come elemento generatore di diseguaglianze e possibili iniquità. Una emergenza è un intervento che si impone al di fuori della routine operativa di un servizio, determina una totale priorità da parte degli operatori e, in molti casi, un surplus di energia per affrontarla. In effetti è il concetto che si oppone diametralmente alla routine. Il presentarsi di un'emergenza non pone problemi di allocazione di risorse (che diventano prioritarie per un dato caso o un dato evento), riduce le discussioni e permette di fare eccezioni a

discrezione dell'operatore. Naturalmente di questa possibilità sono consapevoli sia operatori, che amministratori, che utenti: sarà quindi possibile che essi cerchino, per avere una allocazione di risorse più favorevole, di indurre a considerare come emergenza una specifica situazione di cui si stanno occupando, piuttosto che non un'altra. Anche la gestione delle emergenze, quindi, può essere riletta attraverso il filtro della discrezionalità.

2.5. Discrezionalità e razionamento degli interventi nel contesto di un servizio territoriale: un progetto di ricerca

Sono effettivamente presenti questi fenomeni e queste dinamiche nella forma in cui sono stati in breve rappresentati? Quali declinazioni della discrezionalità si possono individuare nei servizi italiani? Il managerialismo, le nostre gerarchie burocratiche come si rapportano con queste pratiche?

L'obiettivo della mia ricerca sarà quello di esplorare questo territorio, di rispondere a queste domande e verificare, attraverso un *case study*, quanto siano presenti spazi di discrezionalità per gli assistenti sociali e quali caratteristiche essi assumano in un servizio territoriale, negli interventi con minori ed in particolare nella fase della presa in carico.

Cercherò di fare ciò tenendo conto della evoluzione organizzativa dei servizi italiani e della crescita nell'influenza delle politiche managerialistiche nella pubblica amministrazione. Infatti questi temi, che mettono in evidenza la difficile relazione fra servizio sociale, organizzazione burocratica in generale e managerialismo in particolare, verranno trattati nel seguente capitolo, il terzo.

Lipsky descrive il rapporto fra *street-level bureaucrats* e manager (o più in generale quello con i superiori gerarchici) come complesso e conflittuale all'interno di un sistema dove però sussiste effettiva libertà di movimento per gli operatori. Sostiene che coloro che sono in una posizione gerarchica superiore esercitano confusamente il loro potere proprio per la difficoltà ad individuare procedure standardizzate da imporre che siano adeguate alle situazioni da gestire: descrive sostanzialmente un managerialismo incerto in costante conflitto con gli operatori.

Altri autori (Howe, 1986; Rogowski, 2010) ritengono che il servizio sociale – a

seguito del prevalere delle politiche neoliberali – si stia ormai prevalentemente managerializzando, soprattutto nella realtà anglosassone, e che lo spazio della discrezionalità si sia ridotto enormemente snaturando la professione così come si era sviluppata per circa un secolo. Ancora altri autori (Ellis, 2007; Evans 2004, 2010 a) parlano di un managerialismo flessibile nella realtà dei servizi e propongono una diversa versione nel presente della professione di assistente sociale in cui il dialogo fra i distinti livelli organizzativi e l'autonomia si consolidano. Anche all'approfondimento di queste posizioni verrà dedicato un ampio spazio attraverso la presentazione dei risultati di varie ricerche nel corso del quarto capitolo.

Questi ulteriori approfondimenti che saranno presentati nei prossimi due capitoli consentiranno di specificare in maniera definitiva il progetto e l'impostazione della mia ricerca .

Il territorio nel quale mi muoverò sta al confine fra servizio sociale, quel particolare filone di studi organizzativi sulle pubbliche amministrazioni definiti anche come *public policy implementation studies* e studi relativi alle politiche di welfare. I miei riferimenti teorici, quindi, spazieranno dal settore del lavoro sociale, alla sociologia organizzativa ed alle politiche sociali, arricchendo – ritengo - in questo modo lo spessore teorico della ricerca e la consistenza di quelle che saranno le mie conclusioni.

Capitolo 3

Autonomia, discrezionalità e managerialismo nelle street-level bureaucracies

Chiarite nel capitolo precedente le motivazioni che mi hanno portato a utilizzare Lipsky come frame teorico per il lavoro di ricerca, approfondirò ora il tema della autonomia professionale degli assistenti sociali all'interno delle organizzazioni burocratiche pubbliche nelle quali essi prevalentemente operano: è infatti dell'autonomia (o meglio, come afferma Lipsky, della discrezionalità) in questo contesto che mi interessa esplorare la pratica e le distorsioni.

Nella parte iniziale del capitolo tratterò il concetto di burocrazia facendo riferimento a Weber (1904-5, 1922) ed alle teorizzazioni classiche (P. Blau 1955; Merton 1957) mettendo in evidenza come sia complesso, in generale, il rapporto della burocrazia con le professioni e la loro pretesa autonomia. Per quel che riguarda l'autonomia professionale degli assistenti sociali evidenzierò poi quanto essa sia un elemento caratterizzante il ruolo: analizzerò in particolare il codice deontologico italiano sottolineando lo spazio riservato alla sua definizione ed alle sue limitazioni. Distinguerò poi il concetto di autonomia professionale da quello di discrezionalità (teorizzato da Lipsky) mettendo in evidenza come il primo faccia parte del dover essere della pratica professionale mentre il secondo possa essere considerato una concettualizzazione più duttile ed utile soprattutto nel lavoro ricerca sul campo.

Effettuata la distinzione fra autonomia e discrezionalità, mi occuperò del managerialismo cioè del modello organizzativo con il quale molti professionisti

pubblici (in parte anche nel servizio sociale) si devono rapportare oggi. Allo sviluppo del pensiero managerialista dedicherò un paragrafo specifico per definirlo più precisamente e collocarlo storicamente in questa fase di prevalenza delle politiche neoliberali, distinguendolo dal burocratismo che lo ha preceduto. Specificherò inoltre le difficoltà di penetrazione delle politiche managerialiste nella pubblica amministrazione italiana facendo riferimento a studi specifici recentemente pubblicati (Ongaro Valotti, 2008) ed a vari approfondimenti sul case management nel servizio sociale. Questi passaggi mi permetteranno di evidenziare come oggi il confronto importante nei servizi avvenga fra la discrezionalità degli operatori ed una dirigenza incerta che tende al managerialismo, e come, quindi, questi siano i fenomeni da investigare ed i termini più opportuni da utilizzare nella ricerca sul campo.

Nel capitolo successivo presenterò i risultati di alcune ricerche che hanno approfondito il tema della discrezionalità degli operatori sociali, distinguendo fra quelle che si sono occupate di studiare la dialettica fra managerialismo e discrezionalità e quelle che si sono concentrate su specifici comportamenti di ragionamento nell'agire discrezionale degli operatori di base. E', appunto, all'interno di questi filoni che io intendo dare il mio contributo di ricerca esplorando il tema della discrezionalità, analizzandone la complessità, le diverse declinazioni ed il rapporto con le pressioni organizzative.

3.1. L'organizzazione burocratica e la costante sfida alla autonomia professionale

Con il termine burocrazia si intende l'organizzazione di persone e risorse destinate alla realizzazione di un fine collettivo secondo criteri di razionalità, imparzialità, impersonalità. Il termine, definito in maniera sistematica da Max Weber (1922) indica il "potere degli uffici" (dal francese *bureau*): un potere (o, più correttamente, una modalità di esercizio del potere) che si struttura intorno a regole impersonali, procedimenti, ruoli definiti chiaramente e non modificabili da parte dell'individuo (il funzionario) che ricopre solo temporaneamente una determinata funzione.

L'accezione originaria del termine indicava un progresso ed una positiva terzietà rispetto alle forme organizzative basate sull'arbitrio e sull'esercizio individuale di un potere personale che aveva avuto larga diffusione nei tempi passati. Rispetto a questi fenomeni, l'ideale burocratico, all'epoca dell'affermarsi degli stati nazionali, metteva il potere in mano alla legge attraverso la disciplina garantistica del rapporto di lavoro del funzionario (che non poteva essere licenziato perché sgradito al superiore) ed attraverso la definizione di procedimenti e procedure prestabiliti per tipologie uniformi di atti. L'attuale accezione del termine è, invece, maggiormente critica, a causa di quelle che, nel corso del ventesimo secolo, sono state definite le "conseguenze inattese" del fenomeno burocratico (Merton, 1957): rigidità, lentezza, inefficienza, inefficacia, lessico criptico o addirittura incomprensibile, de-responsabilizzazione dei funzionari, eccessiva pervasività, tendenza a regolamentare ogni minimo aspetto della operatività quotidiana.

Weber definì la burocrazia, insieme alla crescente razionalizzazione della società ed a un generale incremento della secolarizzazione, come le principali componenti di un processo di modernizzazione che trova il suo motore più importante nel razionalismo occidentale, che ripone una incondizionata fiducia nella ragione e nei mezzi razionali che esso riesce a produrre (Rutigliano, 2001). La burocrazia classica si caratterizza, secondo Weber, per una divisione stabile e specializzata dei compiti, una precisa struttura gerarchica, competenza specializzata per ogni posizione ed una remunerazione che mai deve essere pagata da parte dei clienti (Bagnasco e al., 1997). Questo modello ideale spiega la maggiore efficienza ed efficacia rispetto alle organizzazioni antiche, tuttavia non si presta per una analisi ravvicinata della sua struttura interna tanto da farne comprendere criticità e modalità effettive di funzionamento (Mouzelis, 1967). Successivamente a Weber vi sono stati contributi che hanno permesso di cogliere complessità e punti deboli non considerati. In particolare vanno citati Merton (1957) e Peter Blau (1955) i quali hanno descritto una burocrazia poco orientata al raggiungimento di obiettivi specifici e più concentrata sugli elementi che ne garantiscono l'equilibrio, la stabilità e la sopravvivenza: è lo studio del, cosiddetto, formalismo burocratico che dimostra come la razionalità formale non garantisca affatto esiti organizzativi soddisfacenti. Sia la concezione weberiana della burocrazia sia le analisi più recenti e critiche

mostrano, comunque, come lo spazio di libertà di chi opera al suo interno sia sempre parziale: se accadesse altrimenti si vedrebbe minata la stabilità del sistema, il suo equilibrio, il suo stesso funzionamento.

Come sono inseriti gli assistenti sociali negli apparati burocratici di welfare? Con difficoltà rispetto alla accettazione dei presupposti deontologici del loro ruolo (Fargion, 2009) ed alla possibilità di essere riconosciuti professionalmente in maniera adeguata (Maggian, 2001). Da un lato si muovono in una prospettiva di relazione con le persone nella quale la sola razionalità – seppur importantissima – non consente di trovare soluzioni specifiche sempre efficaci; dall'altro sono collocati all'interno di questa logica burocratico-razionale (fortemente formalizzata), talvolta rappresentando positivamente una parte flessibile e dinamica del sistema di welfare, talvolta vivendo la parte più controversa del formalismo burocratico come una gabbia che impedisce di sviluppare adeguatamente la professione, rappresentando un ingranaggio più o meno consapevole della macchina stessa senza però potere arrivare a governarlo. Molto spesso la difficoltà espressa da molti professionisti sul campo – probabilmente i più consapevoli delle complessità organizzative – è quella di doversi impegnare a svolgere una notevole quantità di mansioni burocratiche nella gestione dei casi in carico, venendo alla fine valutati più per l'ottemperanza al dettato amministrativo che non per la capacità di rapportarsi con gli utenti o per i risultati concreti ottenuti nel lavoro con le persone (Fargion, 2009).

Cosa accade in prevalenza dall'incontro fra lavoro sociale ed apparato burocratico? Secondo molti studiosi è emersa storicamente dall'inserimento della professione di assistente sociale nella pubblica amministrazione una posizione di compromesso: un esercizio burocratico-professionale (Mintzberg, 1991) del ruolo che si è strutturato sul modello delle professioni mediche, seppur con un minore riconoscimento e caratterizzato da una minore autonomia di quanto non lo sia quello di altre professioni (Gross Etzioni, 1985). Nelle burocrazie professionali la qualità del risultato non è controllata direttamente all'interno dell'organizzazione ma da standard professionali appresi attraverso la formazione e la pratica professionale e normati da corpi professionali. È utile, a questo proposito, esaminare quali siano gli aspetti della pratica professionale di servizio sociale che vengono maggiormente controllati

all'interno di una organizzazione burocratica, e quali invece godano di maggiore libertà di movimento. Toren (1972) sostiene che, di norma, gli incontri fra assistenti sociali e utenti non sono osservabili e quindi non sono controllabili direttamente, cosa che garantisce un buon grado di autonomia di fatto. Altri aspetti del lavoro sono molto più controllati, come l'erogazione di risorse e di servizi direttamente agli utenti. Sono questi gli aspetti più soggetti a vincoli e procedure invece che alle valutazioni professionali. Anche l'autonomia della gestione degli incontri con i singoli utenti ha però delle restrizioni: le regole dell'ente definiscono infatti chi deve essere considerato utente ed impongono un contesto al di fuori del quale l'assistente sociale non può andare. La burocrazia quindi garantirebbe, in parte, l'autonomia dello spazio del rapporto operatore-utente (con il rispetto dei diritti alla riservatezza ed alla autodeterminazione delle persone) richiamando, però, il professionista dipendente ai doveri verso l'ente come il rispetto delle regole prescritte e delle procedure, dei ruoli operativi, dei contratti di impiego, delle delibere.

All'interno della logica burocratica, Banks (1999) ritiene che l'autonomia - e le caratteristiche individuali degli operatori - abbiano permesso di esprimere diverse modalità di essere assistente sociale ed ha proposto una interessante classificazione: l'assistente sociale professionista che è padrone di una competenza acquisita attraverso la formazione ed è guidato dal codice deontologico nel suo operare avendo come priorità il rapporto con l'utente; il burocrate che si considera, prima di tutto, come operatore di un ente con il dovere di dare corso ai compiti ed alle procedure previste nella struttura nella quale lavora; infine l'operatore radicale che si vede come una persona che ha scelto di svolgere questo ruolo come una figura impegnata personalmente ed ideologicamente per i fini legati al superamento delle disuguaglianze ed al supporto delle posizioni maggiormente svantaggiate e che si contrappone spesso all'organizzazione in nome di questi principi. Tale tipologia rappresenta, secondo questa studiosa, il prodotto reale dell'autonomia praticata, una sintesi della discrezionalità agita dagli operatori all'interno delle burocrazie del welfare, almeno a partire dagli anni settanta, ma tuttora presente: essa testimonia l'esistenza di ampi margini operativi di manovra all'interno dei servizi da parte degli operatori (quindi una reale autonomia) ma anche la grande articolazione di approcci all'interno della professione.

Ma non sarebbe più semplice per gli assistenti sociali rinunciare alla loro autonomia e costruire una versione della professione maggiormente compatibile con l'ideale razional-burocratico (o anche con una logica managerialistica) ? Appare ora necessario spiegare perché, se accadesse questo verrebbe meno la stessa idea di professione: occorre cioè chiarire le ragioni dell'importanza del tema della autonomia professionale per il servizio sociale. Credo che possa essere particolarmente significativo iniziare a farlo evidenziando come esso sia sempre stato riconosciuto come elemento essenziale per il ruolo anche in chi (Flexner, 1915) non riconosceva lo status di professione alla categoria.

3.2. I fondamenti della professione e la centralità dell'autonomia professionale

E' a partire dall'inizio del XX secolo che i primi assistenti sociali hanno iniziato a riflettere sulle loro caratteristiche come gruppo professionale nato da attività sostanzialmente volontaristiche per individuare o dare un carattere più definito alla loro identità. In un famoso contributo⁷ del 1915 Alexander Flexner riflette rispetto alla possibilità di considerare o meno quella dell'assistente sociale una professione esprimendosi in maniera sostanzialmente critica. Nell'intervento intitolato "*Is social work a profession ?*" dapprima l'autore si domanda quali siano le caratteristiche delle professioni in generale e poi cerca di individuare se tali caratteristiche siano tipiche anche dell'agire degli assistenti sociali. Sei sono i criteri essenziali che caratterizzano le professioni secondo Flexner: l'operare intellettualmente facendosi carico - in autonomia - di elevate responsabilità a livello individuale; il derivare i propri strumenti operativi dalla scienza e dall'apprendimento (*learned professions*); lo adeguare - in autonomia - gli elementi teorici e gli strumenti intellettuali di cui si dispone ad obiettivi e fini pratico-operativi; il possedere una tecnica appresa trasmissibile solo attraverso un percorso formativo complesso; il tendere come gruppo professionale alla auto-organizzazione e, sempre come gruppo, il muoversi, in autonomia, all'interno della società, anche con motivazioni altruistiche (nel senso di essere capaci di sviluppare al proprio interno un dibattito e delle pratiche che

⁷ Si tratta di un celebre intervento tenutosi nel corso della conferenza "Charities and corrections" a Baltimora nel 1915

cercano di fare sintesi fra gli interessi individuali dei professionisti e ciò che richiede la comunità o lo Stato di cui si fa parte). Secondo Flexner l'unico aspetto che impediva di collocare gli assistenti sociali fra le professioni era la mancanza di un patrimonio proprio e specifico di conoscenze. Le sintesi teoriche che venivano prodotte non davano vita, nella sua visione, ad un prodotto scientifico originale ma sempre riconducibile ad altre discipline.

Ormai da tempo (Austin, 1983) tali considerazioni appaiono francamente fragili e del tutto superate: è patrimonio condiviso che il percorso di formazione dell'assistente sociale debba essere assai articolato e che le necessarie competenze relazionali si acquisiscono lentamente, dovendosi coniugare i contributi teorici con le attitudini individuali ed una adeguata sperimentazione del sé; è allo stesso tempo ormai acquisito che esiste uno specifico teorico della professione dell'assistente sociale che si sostanzia anzitutto nei metodi e poi nella ricca riflessione teorica sviluppatasi già a partire dai lavori di Mary Richmond (1917) e Jane Addams (1898, 1899, 1905)⁸. La formazione dell'assistente sociale non si concentra, quindi, solo su materie collegate indirettamente al servizio sociale ma si fonda sulla riflessione e lo studio, sul lavoro clinico, di gruppo e di comunità e sugli aspetti organizzativi e politico-sociali dello stesso.

Ciò che più conta, relativamente al tema qui trattato, è, tuttavia, che anche le analisi di Flexner - che hanno avuto storicamente un peso notevole (il riconoscimento della professione ha avuto un percorso lento essendosi concretizzato negli Stati Uniti solo a partire dagli anni '40) - mettevano in evidenza già in quell'epoca che il ruolo di assistente sociale si caratterizzava per una modalità autonoma di procedere e per una conseguente grande assunzione di responsabilità individuale. L'autonomia della professione discende direttamente dalla concezione dell'uomo che è alla base del lavoro sociale: un uomo dotato di capacità, potenzialità ed appunto autonomia, in grado di compiere scelte autonome e creative, di assumersi responsabilità (Dal Pra Ponticelli, 1987): l'interazione con l'utente - partendo da questi principi di riferimento - deve quindi essere libera da vincoli nel suo sviluppo, anzitutto per

⁸ I lavori di queste due figure non sono solo una evidenza dell'originalità del contributo scientifico del servizio sociale ma hanno progressivamente guadagnato ampia attenzione e riconoscimento anche all'interno di altre discipline scientifiche

rispetto dell'individuo e per raggiungere obiettivi di promozione e di emancipazione che non possono essere definiti a priori o standardizzati da parte dell'operatore o di un'organizzazione. L'autonomia era, ed è quindi, intesa in un senso ampio, sia come una caratteristica costante e trasversale nel lavoro quotidiano degli operatori, sia come elemento essenziale che permette di sperimentare distinti approcci operativi e di arrivare ad una crescita metodologica originale del sapere professionale.

Quello della prima metà del ventesimo secolo è stato un periodo di grande sperimentazione e creazione sostanziale nella professione ed ha contribuito alla nascita di una comunità scientifica internazionale (Fargion, 2009) di cui l'Italia è entrata a fare parte solo dopo la fine della seconda guerra mondiale (Neve, 2008). Questa costante crescita ha incoraggiato l'autonoma iniziativa degli operatori ed ha contribuito, probabilmente, a considerare il tema dell'autonomia professionale come parte integrante del ruolo. In sostanza l'assistente sociale si è sempre percepito come operatore dotato di un ampio margine di libertà nella definizione di relazioni di aiuto rispettose della unicità delle situazioni trattate e nella sperimentazione di distinte linee metodologiche (F. Ferrario, 1996; Dal Pra Ponticelli, 2010). La centralità del tema dell'autonomia è stata sempre presente ed ha complessivamente favorito la percezione della figura dell'assistente sociale come una specifica professione da parte delle istituzioni e delle altre professioni anche prima del suo legale e formale riconoscimento.

Prandstraller (2003) individua oggi tre elementi che caratterizzano le "autentiche" professioni (rimanendo sostanzialmente su posizioni non distanti da Flexner): il riferimento a principi etico-deontologici vincolanti e propriamente codificati, un elevato livello di autonomia che si concretizza anche nella discrezionalità della gestione dei tempi e degli spazi lavorativi, un solido sapere scientifico di riferimento. Sebbene gli assistenti sociali non facciano parte del novero delle professioni tradizionali, si può affermare che essi riescono, da un punto di vista sostanziale, a soddisfare le condizioni appena delineate. Le associazioni (mi riferisco in particolare alla esperienza dell'Assnas⁹ per quanto riguarda l'Italia) e l'Ordine Professionale hanno sempre tenuto al centro il tema dell'etica dei comportamenti

⁹ Associazione nazionale assistenti sociali, fondata nel 1948 e, per lungo tempo, unica organizzazione rappresentativa della professione

tanto che, anche prima della elaborazione del codice deontologico, il dover essere dell'agire professionale era già stato approfondito ed auto-regolamentato (si potrebbe anzi dire che il codice è da sempre argomento più centrale fra gli assistenti sociali che non fra altre professioni con una storia più antica e socialmente riconosciuta); l'autonomia è stata costantemente considerata parte stessa dei principi deontologici e, di conseguenza, non è mai stata messa in discussione all'interno della professione; infine il complesso del sapere scientifico di servizio sociale è notevolmente cresciuto nel corso degli ultimi decenni, guadagnando spazi nella riflessione sulla pratica professionale, nella riflessione teorica sui temi fondanti del welfare e nell'approfondimento degli aspetti epistemologici.

Rispetto alla autonomia professionale – che qui è argomento centrale - ritengo sia interessante ora rivolgere l'attenzione non tanto ai suoi aspetti fondativi e di principio quanto a come sia declinata nella deontologia, in particolare per osservare come si cerchi di farla convivere con il ruolo del dipendente pubblico (quale è in prevalenza l'assistente sociale) che ha vincoli codificati, dati dal rapporto di lavoro subordinato, dalla struttura stessa delle organizzazioni burocratiche pubbliche e dalla pressione managerialista che oggi vi è al loro interno (Amadei e al., 2002). L'autonomia operativa è oggi, infatti, ulteriormente messa in discussione anche da una cultura organizzativa relativamente nuova: quella della progressiva managerializzazione delle pubbliche amministrazioni che tenta di superare le rigidità e l'auto-referenzialità della burocrazia tradizionale (Hill Hupe, 2009) e di organizzare i servizi pubblici in una prospettiva maggiormente centrata sulla efficienza dei meccanismi erogatori individuando procedure di comportamento più vincolanti e cercando di adattare le professioni presenti nei servizi pubblici a questa logica. Alle tradizionali pressioni delle burocrazie tradizionali - che garantivano una certa autonomia operativa degli assistenti sociali e degli altri professionisti che fanno parte della pubblica amministrazione (Harris, 1998 a) - si va sommando (o si va sostituendo) in molte realtà la pressione dell'approccio managerialista. La managerializzazione, il diffuso utilizzo dell'informatica che l'ha sostenuta – facilitando controlli quantitativi e rendicontazione – e, in sostanza, l'influenza progressiva delle culture organizzative di stampo neoliberale, hanno portato avanti nei servizi un meccanismo di controllo dei costi ed una proceduralizzazione degli

interventi che può vincolare gli assistenti sociali più strettamente che non in passato (Hasenfeld, 1992).

Ora – per evidenziare le caratteristiche ed i confini formali dell'autonomia professionale - dedicherò uno spazio di approfondimento alla sua definizione nel codice deontologico italiano degli assistenti sociali mettendo in evidenza lo spazio che le è riservato e come essa emerga complessivamente. Per quanto parziale la prospettiva del codice possa essere ritenuta, si tratta del documento ufficiale nel quale la sua rilevanza è fissata ed in cui la comunità professionale la vede tutelata (Amadei e al., 2002).

3.2.1. L'autonomia professionale nel codice deontologico italiano

Il codice deontologico italiano è stato emanato nel 1998, alcuni anni dopo il riconoscimento legale della professione, e successivamente integrato e modificato nel 2002 e nel 2009. Già in precedenza era stato elaborato un codice specifico da parte dell' Assnas che rispondeva all'esigenza di autotutela della comunità professionale e di chiarimento del ruolo e delle funzioni a prescindere dalla collocazione lavorativa del singolo operatore.

L'attuale codice, nella sua struttura, si compone di sette titoli: i primi due dedicati alla definizione della professione ed alla elencazione dei suoi principi fondativi e gli altri alle responsabilità nei confronti dell'utenza, della società, dei colleghi e degli altri professionisti, dell'organizzazione del lavoro e della professione stessa. Nonostante siano diffuse le riserve sulla utilità di codici etici (Illich, 1998), vi sono numerosi motivi che sono alla base della loro adozione fra cui il contributo dato ad innalzare lo status professionale, il rafforzamento della identità professionale, la guida all'azione degli operatori e la tutela dagli abusi e dalla cattiva pratica (Banks, 1999; Amadei e al., 2002). Questi elementi depongono a favore della importanza dei codici e rafforzano l'autorevolezza di tutta una categoria professionale (Neve, 2008). Il codice italiano ha simboleggiato un punto di arrivo per la professione: ha rappresentato la codificazione di una storia e di una cultura professionale che, a

partire dalla seconda metà degli anni '40, ha sempre avuto come proprio nucleo essenziale il riferimento a specifici valori e principi (Pieroni e al., 2005).

Il tema della autonomia nel codice è trasversale rispetto ai vari titoli ma in alcune sue parti, ed in particolare nel titolo II e nei titoli V e VI, diventa particolarmente rilevante in coincidenza con la presentazione di aspetti assai delicati come quello dei principi generali di riferimento, del rapporto con le altre professioni e con l'organizzazione del lavoro. In queste parti il codice focalizza le caratteristiche dell'autonomia professionale in maniera maggiormente dettagliata.

Il riferimento principale e diretto alla autonomia è nell'articolo 10 che recita: “(...) *l'esercizio della professione si basa sulla autonomia tecnico-professionale, sull'indipendenza di giudizio, sulle conoscenze proprie della professione e sulla coscienza personale dell'assistente sociale. L'assistente sociale ha il dovere di difendere la propria autonomia da pressioni e condizionamenti*”. Appare chiaro che è stata posta una notevole attenzione a circoscrivere un territorio di ampia indipendenza operativa. Quando si parla di condizionamenti e pressioni il riferimento può essere sia inteso come rivolto all'organizzazione da cui si dipende, sia ad altri professionisti, sia all'utente o alle pressioni esterne in senso lato: da qualsiasi parte provenga la pressione impropria o il condizionamento, l'assistente sociale, in base al dettato del codice, ha il dovere di mantenersi autonomo e la facoltà di farlo. La mancata definizione specifica di chi può agire tale condizionamento lascia aperte comunque le diverse ipotesi. L'autonomia è quindi definita implicitamente – oltre che come condizione necessaria - come una sorta di diritto nella parte iniziale del codice, prima che questo si sviluppi nella elencazione di un serie di doveri (o per meglio dire di responsabilità) .

Nel Titolo V, che tratta del rapporto con altri professionisti, all'articolo 42 si evidenzia che l'assistente sociale “*si impegna affinché vengano rispettate le norme etico-deontologiche che informano la professione*”, chiede cioè che la sua indipendenza non venga messa in discussione “*....per salvaguardare il proprio ed altrui ambito di competenza ed intervento*”. Nel Titolo VI (responsabilità nei confronti della organizzazione del lavoro) all'articolo 44 si sottolinea che l'assistente sociale “*deve chiedere il rispetto del suo profilo professionale e della sua autonomia*”

professionale, la tutela anche giuridica nell'esercizio delle sue funzioni professionali e la garanzia del rispetto del segreto d'ufficio". Questi due articoli sottolineano l'importanza, per la comunità professionale, dell'indipendenza nell'agire professionale rispetto a colleghi ed organizzazione, individuando in essi la possibilità dell'esercizio di un maggiore condizionamento. Quindi autonomia soprattutto dalle pressioni gerarchiche ed anche dalle altre professioni maggiormente radicate nel sistema di welfare e socialmente riconosciute.

Pieroni e Dal Pra Ponticelli (2005) evidenziano come nodo critico quello del rapporto con l'organizzazione e l'interpretazione del concetto di *autonomia tecnica e di giudizio* riportato sia dalla legge 84/93 sia nei già citati principi del codice. Individuano altresì una soluzione distinguendo fra i concetti di *responsabilità tecnica* (che è propria del professionista) e di *responsabilità decisionale* (che è propria dell'ente). Sottolineano cioè, rispetto alla autonomia tecnica, che non vi debbono essere interferenze sugli aspetti procedurali e sul percorso operativo della conduzione di un caso; che l'assistente sociale ha autonomia nel processo di aiuto nella fase conoscitiva e nella valutazione ma che, tuttavia, può incontrare una limitazione nella responsabilità decisionale dell'ente che ha la facoltà di adottare decisioni divergenti dai pareri tecnici espressi.

Il tema della tutela dell'autonomia è esplicito in tutti i codici nazionali. Banks (1999), che ne ha effettuato una approfondita ricognizione, evidenzia tuttavia come gli assistenti sociali e le altre professioni sociali non sono tanto autonomi quanto altre professioni. Il raffronto viene fatto soprattutto con la medicina dove i medici sono più liberi di fare le proprie diagnosi e proporre l'intervento ritenuto necessario senza dover fare riferimento a gerarchie esterne di tipo amministrativo. Effettivamente il servizio sociale è quasi sempre praticato all'interno di organizzazioni dove esiste una tensione fra l'ideale di autonomia professionale e la realtà di una struttura gerarchica che agisce per procedure e dove i vertici non appartengono necessariamente alla stessa categoria professionale: quindi la possibilità di scollamento e distanza culturale fra i vari livelli è maggiore (Gross Etzioni 1985, p.210).

Toren (1972) afferma che l'approccio degli assistenti sociali con gli utenti è quello di trattarli nella loro globalità e di considerarli nella unicità della loro situazione

tenendo quindi presente che ci sono sempre situazioni particolari ed eccezioni: in questo modo la logica del codice deontologico dovrebbe sempre prevalere nelle azioni professionali pur entrando in contrasto con le procedure e tempistiche definite nelle organizzazioni o con altre esigenze del controllo burocratico. Mintzberg (1991), come già accennato in precedenza, teorizzando una possibile sintesi fra professionalismo e burocrazia, ha introdotto il concetto di burocrazia professionale distinguendo fra quelle che chiama *machine bureaucracies* e *professional bureaucracies*: in queste ultime i singoli professionisti operano in maniera ampiamente autonoma con scarsa necessità di supervisione diretta pur essendo parte dell'organizzazione burocratica. Tuttavia, mentre può sembrare appropriato descrivere molti degli ambiti organizzativi del servizio sociale come burocrazie professionali, va ribadito chiaramente che gli assistenti sociali non sembrano avere la stessa autonomia sostanziale di altre professioni (Fargion, 2009) all'interno delle pubbliche amministrazioni: le tradizionali procedure degli enti richiedono spesso, ad esempio, che i singoli assistenti sociali non possano firmare da soli i documenti che producono, che devono invece passare alla firma del responsabile di settore o del direttore di servizio che non è necessariamente un operatore sociale. La teorizzazione di Mintzberg – le burocrazie professionali – rappresenta quindi bene il tentativo di conciliare professione e razionalità amministrativa; non deve però fare pensare che un equilibrio fra queste due forze sia facilmente trovato nella realtà. Si tratta piuttosto di una tensione continua che, nella consapevolezza della sua esistenza, deve essere gestita e nella quale gli assistenti sociali sono costantemente immersi..

Lo spazio della autonomia tecnica (riprendendo la terminologia di Pieroni e Dal Pra Ponticelli) nel lavoro sociale resta tuttavia meno chiaramente definibile. Il sociale, infatti, è, più di altre dimensioni, socialmente costruibile (Berger Luckmann, 1966) e più fluido, più di quanto non sia, ad esempio, la sanità: è quindi più facile tentare di influire sulla autonomia degli assistenti sociali da parte di un'organizzazione attraverso manipolazioni e dando una veste tecnica a logiche o motivazioni che invece sono più gestionali. In questo senso la dialettica fra il professionista e l'organizzazione può essere letta come un costante confronto nel quale è difficile non

prendere in considerazione la possibilità che sia il professionista (pur in possesso di un codice deontologico riconosciuto) la parte più fragile e condizionabile.

Tali elementi mettono in evidenza come il tema della autonomia sia di fatto molto articolato nel momento in cui lo si mette in relazione con la pratica professionale, e come sia, quindi, opportuno operare una distinzione fra dover essere e realtà operativa cioè fra autonomia prevista (a livello di codice e di cultura professionale) ed autonomia effettivamente agita. Il concetto di discrezionalità – approfondito nel precedente capitolo - come definito da Lipsky è funzionale a chiarire questa distinzione.

3.2.2. Autonomia professionale e discrezionalità

L'autonomia è quindi parte integrante del dovere essere della professione ed è tutelata attraverso normativa e codici. E' l'elemento che garantisce istituzionalmente che la pratica e la metodologia professionale (Castello Del Vivo, 1995) si possano sviluppare prestando attenzione primaria alla persona, per definizione unica nella sua specificità; è, inoltre, uno strumento che tutela l'operatore rispetto al datore di lavoro, offrendo un margine di confronto ed una possibilità riconosciuta di giustapposizione nel momento in cui valori della professione e obiettivi dell'organizzazione diventano confliggenti (Amadei et al. 2002, p.119).

Tuttavia lo studio dei comportamenti organizzativi messi in atto dagli operatori di base all'interno dei servizi socio-sanitari anche italiani (Bruni e al., 2007) ha posto in evidenza come questa autonomia si esprima in maniera molto più articolata, non solo come caratteristica costitutiva e positiva della professione : è una autonomia grazie alla quale si possono modificare gli obiettivi dei servizi, che può arrivare a dare differenti contenuti alla implementazione delle politiche pubbliche, che può portare a sperimentazioni innovative o anche a manipolazioni poco rispettose del mandato professionale. In sostanza il ventaglio dei comportamenti osservati dell'agire autonomo degli assistenti sociali è più ampio di quello che è stato considerato nei codici deontologici e si caratterizza per essere molto articolato e complesso.

Per questa ragione appare riduttivo parlare solo di autonomia (termine cristallizzato in una connotazione essenzialmente positiva) quando si tratta di esplorare i processi decisionali degli assistenti sociali ed appare più adatto il concetto di discrezionalità (*discretion*) che è al centro della riflessione di Lipsky sulle *street-level bureaucracies*. L'analisi della discrezionalità effettuata da Lipsky si concentra sulle decisioni, sulle condizioni degli operatori territoriali e sul problema del controllo gerarchico sul loro lavoro; è lontana da approcci allo studio della pubblica amministrazione che enfatizzano le strutture formali ed offre uno strumento teorico per studiare l'implementazione quotidiana delle politiche pubbliche. Gli *street-level workers* hanno bisogno di discrezionalità per dare risposta agli eventi imprevedibili e poco codificabili che affrontano e per assicurare che i servizi diano risposte personalizzate possibilmente adeguate. La tensione fra il dovere seguire i regolamenti ed il dovere definire risposte efficaci per le persone è uno degli elementi centrali alla base dell'analisi delle discrezionalità di Lipsky. Nella sua visione le caratteristiche organizzative di molti uffici pubblici paradossalmente creano sia pressione che opportunità per agire oltre i limiti del proprio ruolo formale.

In considerazione di questo sforzo di attenzione verso quelle che sono le caratteristiche della realtà operativa, la discrezionalità può essere considerata quindi un concetto assai fertile a livello di ricerca per analizzare i comportamenti degli assistenti sociali di base. E' infatti uno strumento concettuale molto utilizzato per studiare i comportamenti dei dipendenti all'interno delle pubbliche amministrazioni ed in generale delle organizzazioni di servizio sociale; infatti, anche se si attribuisce grande rilievo alle procedure si deve riconoscere - come evidenziato da Smith e White (1997, p.292) - che esse : “.. *are not, and are not intended to be, a substitute for the discretion that has to be used in everyday encounters between social workers and clients, or for the collection and interpretation of information employed in conducting an assessment, in planning, and in kinds of very difficult decisions which are made routinely in reviews and case conferences every day*”.

Chiarita questa distinzione ritengo opportuno trattare ora brevemente dell'elemento che tende a caratterizzare progressivamente le burocrazie pubbliche contemporanee e che strutturalmente va opponendosi alla discrezionalità: mi riferisco al

managerialismo, una cultura organizzativa che negli ultimi decenni si è confrontata con le professioni presenti nel pubblico, talvolta modificandole nella loro operatività e spingendole ad un rinnovamento interno, talvolta prevalendo brutalmente su di esse.

3.3. Le burocrazie pubbliche oggi : il managerialismo nelle sue diverse declinazioni

La professione di assistente sociale, si è sviluppata all'interno del welfare pubblico e si è sempre dovuta confrontare con la logica delle istituzioni che l'hanno accolta: per molto tempo con la logica razional-burocratica (Weber, 1922) che ha caratterizzato a lungo le pubbliche amministrazioni e più recentemente con i nuovi approcci managerialistici che hanno avuto il sopravvento a partire dal prevalere del politiche neoliberali negli anni ottanta.

Quando le critiche al modello burocratico sono cresciute, queste stesse critiche hanno messo in discussione anche il modo di essere di molte professioni che nella burocrazia pubblica si erano prevalentemente collocate e che si erano variamente caratterizzate al suo interno come quella dell'assistente sociale. Il modello di professionista-burocrate, autonomo in gran parte nelle scelte operative, nella organizzazione del proprio lavoro, vincolato da regolamenti piuttosto flessibili nel suo settore è stato messo in discussione da una nuova logica che rivendicava un utilizzo della razionalità ancora più radicale, che voleva un maggiore controllo organizzativo, una più lucida ricerca degli output in funzione di efficienza, economicità ed efficacia; appunto la logica del managerialismo. L' autonomia professionale – nelle realtà dove il managerialismo si è imposto - è stata attaccata e la professione stessa ha dovuto ripensarsi proponendo anche nuove metodologie e vedendo il proprio approccio messo in discussione dalla prospettiva della progressiva proceduralizzazione degli interventi (Lorenz, 2010). Questo processo, dinamico soprattutto a partire dal mondo anglosassone, ha prevalentemente preso il nome di *new public management reform* (Pollitt Bouckaert, 2011): ha portato ad una maggiore standardizzazione del lavoro di tutte le professioni pubbliche, ad una più rigida definizione dei concetti di efficienza (rapporto tra input ed output) e di

efficacia (rapporto fra input ed outcome), alla ricerca di precisi indicatori di performance, ad una progressiva privatizzazione di molti servizi con lo scopo di attivare un rapporto di mercato fra offerta pubblica e cittadini considerati ora consumatori anche in settori che erano stati prevalentemente gestiti in una logica pubblicistica. Prima della fase neo-managerialista il funzionamento degli uffici pubblici delle pubbliche amministrazioni era considerato un aspetto prevalentemente settoriale, specifico per ogni nazione e di scarso interesse per un dibattito scientifico internazionale: ogni paese aveva le sue specificità e tendeva a cercare una propria strada nell'ammodernamento e nelle riforme della cosa pubblica (Pollitt Bouckaert, 2011). Non vi era un reale confronto internazionale relativamente a questi temi e questa specificità era rinforzata dal fatto che nelle riforme e nelle innovazioni tendeva ad avere un forte ruolo il diritto amministrativo (essa stessa disciplina per lungo tempo meno aperta allo scambio scientifico internazionale). Questa situazione iniziò a mutare negli anni '70 quando crebbero numericamente gli studi sulla implementazione delle politiche pubbliche (Pressman Wildavsky, 1973) e si diffuse l'opinione che i governi nazionali fossero sovraccarichi di obiettivi e compiti mostrandosi, peraltro, spesso inadeguati ed inefficaci nell'attuarli. L'ottimismo ed il riformismo degli anni '60 era stato rimpiazzato da uno scetticismo diffuso nei confronti della capacità gestionale della cosa pubblica rinforzato dalla crisi economica di quegli anni e da un cambiamento delle influenze ideologiche che avrebbe portato al prevalere del pensiero neo-liberale anche nei servizi alla persona come sintetizzano chiaramente Smith e White (1997, p.285): rispetto alla realtà britannica esse dicono: “...*there was all-party apprehension about the level of public spending and agreement that this needed to be tackled. A reduction in public spending necessarily needed a curb on welfare provision [...]*” .Il dibattito sugli esiti generali di queste politiche è ampio e tuttora acceso, tuttavia la loro introduzione ha certamente messo in discussione – come già accennato - le modalità operative di tutte le professioni presenti nei vari settori del pubblico, compresi gli assistenti sociali. I nuovi capi, cioè i manager, erano desiderosi di riconfigurare i processi organizzativi (Dominelli, 2004), di fissare parametri misurabili per tutte le professioni per renderle più monitorabili; erano, nello specifico, anche desiderosi di contenere l'importanza della dimensione relazionale del lavoro sociale proponendo

una presa in carico concentrata sull'intervento settoriale più che sulla globalità della persona.

L'idea generale del managerialismo è quella di inserire uno schema organizzativo tendenzialmente più meccanicistico (G. Morgan, 1982) di ispirazione neo-taylorista anche all'interno della pubblica amministrazione: l'organizzazione scientifica del lavoro con il suo controllo rigido dei tempi, con la riduzione dei margini di azione in funzione del miglioramento delle *performances*. E', in questo modo, stata messa in discussione, con l'autonomia delle professioni pubbliche, anche la costruzione condivisa delle decisioni organizzative come fase sostanzialmente dispersiva o improduttiva. Questo approccio ha riguardato il rapporto fra datore di lavoro e lavoratore ed ha influito anche su quello fra operatore e cittadino. Più recentemente, lo stesso modello neo-managerialista è stato messo in discussione e sono stati proposti nuovi approcci che lo integravano. La volontà di riformare l'impostazione dell'intervento pubblico rimaneva alta ma si è cominciato a parlare meno di efficacia ed efficienza e più di *governance, partnership, joined-up government trust e transparency*: il mito dell'efficienza e dell'efficacia è rimasto ma si sono cercate soluzioni razionali meno rigide e maggiormente concertate. Le nuove frontiere, a partire da quel momento, sono state rappresentate da modelli a loro volta innovativi rispetto al managerialismo: si è iniziato a parlare di *new weberian model*, di *governance*, di *network organization*. Definire questi modelli brevemente può risultare semplicistico ma è anche rilevante, rappresentando essi le tendenze emergenti più dibattute oggi nelle pubbliche amministrazioni a livello internazionale. Il modello burocratico neoweberiano ha come idea centrale quella di modernizzare il tradizionale apparato burocratico di stato per renderlo più professionale, efficiente e più attento ai cittadini; metodologie manageriali possono esserne parte ma solo parzialmente e lo stato rimane, in esso, l'attore centrale della pianificazione e della definizione delle politiche con il proprio ruolo tradizionale. Il modello a rete ambisce a fare evolvere il governo della cosa pubblica in una struttura di potere meno esclusiva e più flessibile favorendo la definizione di network specifici autogestiti piuttosto che vecchie gerarchie o logiche di mercato poco attente all'interesse pubblico. Infine il modello cosiddetto della new public governance vuole costruire processi decisionali maggiormente partecipati coinvolgendo – con la regia dell'ente

pubblico - un ampio ventaglio di decisori interessati ad una determinata tematica. Questi nuovi schemi di riferimento tendono comunque più alla attenuazione della radicalità di certi concetti chiave del new public management che al suo superamento (Pollitt Bouckaert, 2011).

Quello che interessa, rispetto alla tematica toccata in questo lavoro è arrivare ad individuare quale margine di autonomia (o di discrezionalità) sia rimasto agli assistenti sociali in considerazione dell'implementazione delle politiche di questo tipo, come gli assistenti sociali abbiano sviluppato o modificato il loro approccio professionale rispetto a questa nuova situazione e quanto consapevolmente ciò accada. Facendo però riferimento alla realtà italiana occorre, innanzitutto, approfondire quanto il processo di managerializzazione della pubblica amministrazione si sia radicato: è acquisito infatti che la pubblica amministrazione in Italia ha una sua storia specifica e che, nonostante non sia immune agli influssi culturali prevalenti a livello internazionale, ha una notevole resistenza al cambiamento ed è storicamente molto autoreferenziale (Ichino, 2008). Procederò pertanto con un breve approfondimento dello stato delle riforme managerialiste nel settore pubblico a livello nazionale facendo riferimento ad un recente studio effettuato da Ongaro e Valotti (2008) che ha investigato l'implementazione di riforme managerialiste all'interno di tre apparati amministrativi regionali e farò riferimento anche ad alcuni degli autori che hanno toccato il tema della managerializzazione nello specifico dei servizi sociali in Italia.

3.3.1 Managerialismo e discrezionalità nella realtà italiana del servizio sociale

Quanto detto per descrivere il pensiero managerialista va appunto integrato rispetto alla realtà italiana. In questo senso occorre precisare fino a che punto i tentativi di managerializzare la pubblica amministrazione siano stati effettivamente portati avanti in questi anni: non ci troviamo, infatti, di fronte ad un processo culturale ed organizzativo che è cresciuto allo stesso modo nelle diverse realtà nazionali .

Non sono molti gli studi sullo sviluppo effettivo in senso managerialistico della amministrazione pubblica in Italia (Esposito De Falco, 2001). Lo studio

maggiormente analitico appare essere, appunto, quello di Edoardo Ongaro e Giovanni Valotti (2008) che ha investigato l'avanzamento nel livello di managerializzazione delle pubbliche amministrazioni in tre Regioni del nord Italia (Lombardia, Friuli Venezia Giulia e Liguria) nel corso del periodo 1995-2005: si tratta di un lavoro che ha effettuato una ricognizione dei tentativi effettuati a livello legislativo di inserire concetti managerialistici nella normativa e delle successive implementazioni. Gli autori evidenziano che si sono avute innovazioni di stampo managerialistico ma che quelle formali sono state superiori rispetto a quelle sostanziali e concludono che la struttura pubblica italiana (definita come modello di stampo napoleonico – *napoleonic administrative tradition*) tende a resistere a movimenti innovativi in generale ed a queste riforme in particolare: “... *in Italy there seems to be evidence of attempts at introducing NPM-inspired reforms, especially during the 1990s, that have resulted in an implementation gap: there seems to be a certain distance between the contents of what was prescribed by a spate of reform laws and the actual diffusion of the corresponding management tools; and there seem to be an even larger distance between the mere presence and the actual utilization of the management tools*” (Ongaro, Valotti 2008, p.194). Continua a prevalere una logica amministrativistica nei comportamenti dei funzionari pubblici che si concentrano nel rispetto formale del dettato normativo; la resistenza sembra essere quindi di tipo culturale. Gli strumenti managerialistici (come ad esempio il piano esecutivo di gestione o il piano dettagliato degli obiettivi nei Comuni e nelle Regioni) vengono utilizzati, secondo questi autori, ma prevale, rispetto ad essi, un approccio di tipo formalistico, che annulla o riduce il loro scopo innovativo. La ricerca conclude pertanto che l'Italia è una realtà a metà del guado: progressivamente managerialista nella sua impostazione ma tuttora ancorata a modelli meglio definibili come tradizionalmente burocratici nella realtà quotidiana.

A rinforzare queste conclusioni si possono citare anche le diffuse criticità sulla implementazione della legge 328/00 di cui si è parlato nel primo capitolo e che sono condivise da molti autori (Breda e al., 2001; Guiglia, 2006; Gori 2004) da distinti punti di vista: sebbene non sia una norma che avesse una ispirazione managerialista, la sua difficoltosa realizzazione a dodici anni dalla promulgazione proprio in alcuni aspetti maggiormente legati alle performances da raggiungere a livello di sistema

(proprio le carte dei servizi ed i livelli essenziali di assistenza), e quindi alla deburocratizzazione, rinforza l'ipotesi di Ongaro e Valloti e mette in evidenza la rigidità della realtà italiana.

Gli elementi qui descritti depongono quindi a favore dell'esistenza di una situazione che si caratterizza per un managerialismo incompiuto, una situazione ibrida che ha lasciato, fino ad ora, uno spazio e una libertà di azione alle professioni interne alla pubblica amministrazione maggiori che non in altri paesi come quelli anglosassoni. Tuttavia anche in Italia l'assistente sociale, di fronte a questa nuova cultura organizzativa, ha dovuto iniziare a rimettersi in discussione in termini di metodologia ed organizzazione. Nel territorio della burocrazia professionale (Mintzberg, 1991) egli aveva trovato uno spazio di autonomia maggiormente stabile ed era stato riconosciuto nella sua specificità; Harris (1998 a, p.850) sintetizzava con queste parole, per la realtà inglese, la sua situazione: “ *In fact social worker had command over their time and, at the point of contact with service users, decided how much time to give and how it was used; the frequency with which they would meet service users; the strategy to be adopted with people with whom they were working; and even, in some cases whether, they would provide service at all. This discretion and autonomy was embodied in casework.*”. Sarebbe azzardato affermare che sia ancora così.

Secondo Scaglia (2005) la professione in Italia ha tardato a riflettere sulle novità proposte dal managerialismo ed a darsi risposte concrete: il managerialismo con la sua enfasi sugli imperativi di costo e di definizione formale delle prestazioni tende a proporre standard normativizzati di condotta e di risultato che producono effetti che incidono sulla possibilità di svolgere effettivamente le professioni sociali fornendo risposte personalizzate allo stato di bisogno del singolo. L'enfatizzazione della razionalità strumentale tende a contraddire di principio l'oggetto del lavoro sociale che è rappresentato da espressioni multidimensionali, soggettive e dinamiche di problemi che non si ripetono mai secondo la medesima modalità. I temi portati da Scaglia, per quanto condivisibili, sembrano sottintendere che al managerialismo ci si deve adeguare attivando al massimo un dialogo di mediazione fra distinte logiche interno alle organizzazioni e fra i vari livelli gerarchici. Non sembra che questa sia

l'unica soluzione possibile. Più articolata appare invece la posizione di altri autori che hanno messo in evidenza questo conflitto proponendo letture critiche della situazione attuale ma rivendicando il diritto alla ricerca di nuovi modi di declinare la professione: si tratta di modalità che non devono sfociare in un trend di de-professionalizzazione che vede gli assistenti sociali diventare sempre di più meri esecutori di direttive superiori (dell'ente, dell'autorità giudiziaria, del manager) ridimensionando fatalmente il proprio status (Lorenz, 2010) ed accettando, alla fine, una visione altra dalla propria. In una posizione intermedia, e più interessata a verificare sperimentazioni operative, sono Gori (2001), che sostiene l'importanza di introdurre il case management in alcuni settori dei servizi (come quello dell'assistenza ai disabili) dove sembra più facilmente applicabile, e Fazzi e Gasparre (2005) i quali tuttavia sottolineano come modelli innovativi, per essere proficuamente sperimentati, necessitano di un ripensamento organizzativo generale e di una idea di riferimento chiara del case management quale, ad esempio, quella proposta da Payne (1999) che sottolinea anche potenziali punti in comune fra managerialismo e servizio sociale.

La discrezionalità degli assistenti sociali, quindi, in questa fase confusa, sembra esistere ancora nella realtà italiana ed essere ben radicata al contrario dell'approccio managerialista che fatica ad affermarsi e a prendere forma. Ma la contraddittorietà del sistema pubblico (che oscilla fra burocratismo e tentativi di innovazione managerialista) si somma alle complessità della realtà del servizio sociale italiano (come descritta nel primo capitolo) spingendo verso declinazioni operative che forse non sono state ancora studiate in profondità.

Infine una precisazione terminologica: nel corso di questo lavoro utilizzerò il termine managerialismo facendo riferimento alle direzioni ed alle dirigenze dei servizi sociali pubblici e cosciente del fatto che esso le rappresenta molto parzialmente: ritengo tuttavia che sia il termine appropriato in quanto rappresenta una linea di tendenza di un processo organizzativo e culturale comunque in atto.

3.4 Il confronto managerialismo-discrezionalità attraverso la lente delle street-level bureaucracies

Da questo breve excursus su autonomia professionale, discrezionalità e managerialismo nel servizio sociale credo si possano trarre alcune considerazioni:

- l'esigenza di un ampio spazio di autonomia operativa è parte integrante della professione di assistente sociale fin dalla sua nascita ed elemento essenziale della pratica professionale ed i contenuti dei codici deontologici ribadiscono la centralità di questo aspetto;
- tale autonomia ha sempre trovato difficoltà ad esprimersi in maniera adeguata a causa del parziale riconoscimento della professione: gli assistenti sociali tuttora non godono della stessa libertà operativa di altre professioni;
- gli assistenti sociali inseriti all'interno delle strutture burocratiche del welfare pubblico hanno sempre dovuto mediare con la logica burocratico-razionale prevalente per ottenere spazi operativi di manovra adeguati all'interno di tali strutture;
- diversi studiosi riconoscono che all'interno delle tradizionali burocrazie amministrative gli assistenti sociali hanno comunque avuto riconosciuto uno spazio di autonomia operativa soprattutto per quel che riguarda la gestione della relazione con l'utente;
- laddove, all'interno delle pubbliche amministrazioni, le logiche managerialistiche hanno preso il sopravvento su quelle burocratiche, la pressione nei confronti della autonomia professionale è diventata anche maggiore, essendo stata messa in discussione la libertà di movimento e di scelta dell'operatore in nome di una massima razionalizzazione;
- nella realtà italiana non sembra, di fatto, si sia imposta una logica managerialistica all'interno della pubblica amministrazione (compreso il settore dei servizi sociali) e quindi sembra che gli assistenti sociali si confrontino con una cultura burocratica di stampo tradizionale solo molto parzialmente managerializzata.

A partire da queste osservazioni ritengo si possa sostenere che l'inevitabile confronto fra discrezionalità e managerialismo nei servizi sociali delineato nei paragrafi precedenti presenta elementi di complessità tutti da approfondire sul campo; se investigato attraverso la lente delle concettualizzazioni di Michael Lipsky sulle *street-level bureaucracies* – cioè nella consapevolezza che tale confronto avviene in un territorio a sua volta molto complesso - può diventare un tema maggiormente articolato, ma che dovrebbe permettere di descrivere e comprendere meglio la reale situazione dei servizi sociali territoriali.

Il mio passaggio successivo sarà quello di evidenziare alcuni degli studi più rilevanti che hanno esplorato queste complessità appunto attraverso la concettualizzazione della *street-level bureaucracies*. Si tratta di studi di caso perlopiù americani ed inglesi che hanno investigato questo campo arricchendolo con nuove teorizzazioni e che hanno contribuito a definire il dettaglio della mia domanda di ricerca e le mie scelte metodologiche.

Capitolo 4

La letteratura di riferimento

4.1. Le ricerche all'interno del filone delle street-level bureaucracies

Il mio lavoro di ricerca intende investigare il tema della discrezionalità degli assistenti sociali in un servizio territoriale focalizzando la fase della presa in carico e con particolare attenzione alla situazione dei minori a rischio. L'obiettivo è di cercare di comprendere quali caratteristiche essa assuma, quale spazio e quali funzioni essa abbia all'interno dell'organizzazione ed in riferimento alla pratica di servizio sociale. Prima di presentare come ho esplorato questa tematica sul campo, effettuerò una rassegna della letteratura scientifica recente che ha analizzato il tema della discrezionalità e del suo rapporto con il managerialismo nell'ambito del servizio sociale usando come frame teorico la concettualizzazione di Lipsky.

Pochi saranno i riferimenti alla realtà italiana (Saruis, 2008; Ferrazza, 2010) che non ha finora prodotto molti lavori specifici in questo campo. Prevalentemente mi concentrerò su studi anglosassoni (americani e inglesi) e di altre realtà europee (Repubblica Ceca, Danimarca e Paesi Bassi). Le ricerche effettuate sia nella realtà britannica che in quella americana offrono, infatti, a questo proposito, importanti spunti e articolati approfondimenti. Uno spazio a parte merita il lavoro effettuato da parte di Libor Musil (2004) che ha letto la teorizzazione di Lipsky in termini di strategia per evitare dilemmi operativi ed ha individuato particolari dilemmi etico-professionali che sarebbero specifici solo del servizio sociale.

Dedicherò poi attenzione a due lavori che hanno studiato la discrezionalità con metodi quantitativi (Keiser, 2005; Winter, 2005) e che hanno rappresentato un rilevante spunto per un utilizzo di alcuni dati quantitativi nella parte iniziale della mia ricerca.

4.2. Le ricerche inglesi: discrezionalità vs. managerialismo

A partire dall'inizio degli anni ottanta, sia negli Stati Uniti che in Gran Bretagna, sono stati modificati in maniera notevole gli assetti organizzativi del servizio sociale e si è tentato di strutturare il lavoro degli operatori all'interno di procedure managerialistiche più strettamente vincolanti. Il managerialismo, coniugandosi con il servizio sociale ha prodotto distinti modelli teorici (si vedano le sintesi di Payne 1998 e Fazzi Gasparre, 2005) e non una singola metodologia condivisa dalla comunità professionale. Gli esiti sostanziali di queste innovazioni sono controversi ed il dibattito intorno ad essi è assai ampio, soprattutto rispetto alla loro reale efficacia nella gestione dei casi complessi e degli interventi maggiormente articolati. Detto dibattito è stato ampiamente sintetizzato da Fargion (2009) la quale ha evidenziato come esso sia ricco nella realtà anglofona (Banks, 1991; Healy, 2004; Payne 1999 fra gli altri), dove sembra coincidere con la riflessione sulla natura del servizio sociale stesso, mentre appare molto meno dinamico in Italia ad eccezione degli autori già citati nella parte conclusiva del precedente capitolo (Gori, 2001; Fazzi Gasparre, 2005; Scaglia, 2005; Lorenz 2010). Per questa ragione i lavori di ricerca sulla discrezionalità effettuati in queste realtà risultano essere importanti al fine di offrire utili modelli comparativi. In particolare diversi studi inglesi, partendo dalle concettualizzazioni di Lipsky, hanno cercato di riflettere sull'effettivo sussistere dell'elemento della discrezionalità di fronte all'attacco all'autonomia professionale operato dalla progressiva managerializzazione. Ad essi dedicherò ora la mia attenzione.

I lavori di Tony Evans (2010 a, 2010 b, 2012) hanno esplorato questo territorio, evidenziando alla fine che la discrezionalità permane come caratteristica centrale della professione di assistente sociale: Evans ha pubblicato, individualmente ed

insieme a John Harris (2004, 2006), anche altri articoli che hanno riportato risultati di ricerche condotte sul campo e teorizzazioni originali. La sua visione complessiva è stata raccolta in forma più completa in un testo del 2010 dal titolo “*Professional discretion in welfare services. Beyond street-level bureaucracy*”. Tre sono i contributi concettuali più interessanti che l’autore porta alla ricerca su questo tema:

- la discrezionalità nella professione, secondo Evans, non è un fatto di tutto o niente: ne esistono diverse gradazioni in relazione alla divisione del potere fra alti livelli gerarchici, manager e assistenti sociali. Evans ha generalmente rilevato un ridotto senso di autonomia nella percezione degli operatori senza peraltro vederla venire meno in modo radicale. Questa era la sua ipotesi sin dall’inizio del suo percorso tanto che il titolo del primo articolo su questo tema da lui pubblicato (con Harris) nel 2004 era: *Street-level bureaucracy. Social work and the (exaggerated) death of discretion*;
- più specificatamente egli individua negli studi organizzativi sui servizi britannici due distinti modi interpretare il managerialismo (*domination and discursive managerialism*): il primo (Howe, 1986; Jones 1999) che tende a restringere il più possibile lo spazio di autonomia professionale degli assistenti sociali e il secondo più flessibile (Harris White, 2009) e sensibile ai contributi che l'autonomia professionale può garantire nella gestione dei casi. E' proprio questo secondo tipo di managerialismo, compatibile con il mantenimento della autonomia professionale, che emerge dai risultati delle ricerche dell'autore. In particolare, rispetto al ruolo dei managers di livello intermedio, Evans propone una lettura nuova: “*In contrast to Lipsky’s focus on practitioners as the discretionary agents of public organisations, the data from this study show local managers using discretion to adapt change and subvert policy. Furthermore [...] these managers also encourage their staff to see themselves as professionals, and acknowledge their claims to discretion*” (Evans 2010 a, p.165). Secondo Evans, quindi, la teorizzazione di Lipsky è eccessivamente semplificatrice nel delineare le relazioni gerarchiche: non sarebbe vero che i responsabili dei servizi territoriali (*local managers*) sono sempre dei meri esecutori delle direttive organizzative ma, anzi, rappresenterebbero una garanzia ed un alleato degli *street-level bureaucrats*

- rispetto all'esercizio della discrezionalità ed all'autonomia della professione;
- viene, infine, sottolineata una distinzione poco considerata in altri studi: il livello di discrezionalità degli assistenti sociali dipenderebbe anche fortemente dal tipo di servizio nel quale si opera e non da motivazioni ideologiche o territoriali (maggiore è il livello di complessità dei casi trattati maggiore è la discrezionalità riconosciuta). Una dei lavori di Evans (2010 a) si è concentrato sulla analisi comparativa di due distinti servizi ed ha confermato l'esistenza di distinti livelli di discrezionalità: più solida nei servizi di salute mentale dove la complessità dei casi rende più importante il contributo specialistico professionale, minore nel servizio per anziani dove l'organizzazione della assistenza domiciliare è gestita secondo criteri più efficientistici, e ritenuta più compatibile con le logiche managerialistiche, riservando meno tempo allo sviluppo della relazione con l'utente: *"In the [mental health service] the official approach to professional discretion is quite different. There is a greater recognition of the social work role in official accounts of the team and this role is wide ranging including the provision of services."* (Evans 2010 a, p.166)

Facendo riferimento ai due managerialismi (dominante e discorsivo) individuati, Evans sottolinea come ognuno rifletta diverse concezioni del potere. Il managerialismo dominante riflette una idea di potere che può rifarsi al primo Foucault (Howe, 1986) e identificare i managers come i manovratori autoritari dei loro operatori (che sono anche gli assistenti sociali), oppure a Marx (Jones, 1999) che farebbe loro incarnare il ruolo di esecutori degli interessi della destra neocapitalista; il managerialismo discorsivo rappresenta invece una idea maggiormente negoziata del potere che si rifà anch'essa a Foucault (1981) ma alla concezione del potere che emerge nelle sue ultime opere nelle quali egli stesso precisa :*"it seems to me that power must be understood in the first instance as the multiplicity of force relations immanent in the sphere in which they operate and which constitute their own organization; as a process which, through ceaseless struggles and confrontations, transforms, strengthens and reverses them..."* (Foucault 1981, p.92-93 – citato da Evans, 2010 a). Le conclusioni di Evans, come anticipato, hanno evidenziato come la teorizzazione di Lipsky sia ancora estremamente utile per comprendere la pratica di

servizio sociale all'interno dei servizi pubblici ma come sia anche possibile andare al di là di essa senza rigettarla, sia teoreticamente, come i riferimenti a Foucault e Marx testimoniano, che empiricamente: in qualche maniera la concettualizzazione di partenza è stata arricchita attraverso l'evidenziazione di diverse sfaccettature di discrezionalità e soprattutto attraverso la teorizzazione originale di un tipo di managerialismo (quello discorsivo) che permette di superare la contrapposizione netta fra manager e *street-level bureaucracy* così come delineata da Lipsky.

Altri contributi estremamente rilevanti sono quelli di Katherine Ellis (1999, 2007, 2011) la quale ha raggiunto delle conclusioni parzialmente divergenti con quelle di Evans. In un articolo del 2007 "*Direct payments and social work practice: the significance of street-level bureaucracy in determining eligibility*" l'autrice ha nuovamente analizzato dati relativi a varie ricerche da lei condotte dall'inizio degli anni '80 sviluppando una tassonomia. Ellis premette che il modello teorico della *street-level bureaucracy* fornisce un importante aiuto nella lettura dei processi decisionali degli assistenti sociali non solo facendo riferimento all'epoca in cui tale teorizzazione è emersa ormai oltre vent'anni prima. Tuttavia lo *street-level bureaucrat* è solo uno dei possibili idealtipi del ruolo professionale dell'assistente sociale nel servizio pubblico: vi sono realtà e momenti in cui l'assistente sociale è più un mero dipendente, altri in cui continua ad esercitare in reale autonomia la professione pur all'interno delle istituzioni, ve ne sono, infine, altri ancora in cui è tornato in auge come interprete di un esercizio della professione paternalistico con una discrezionalità forte ed evidente ma con connotazioni più arbitrarie ben distinguibili da quelle evidenziate da Lipsky. Ellis costruisce una classificazione distinguendo quindi fra *practitioners*, *bureau-professionals*, *street level bureaucrats* e *paternalistic professionals* e inquadrando così una realtà che lei ritiene tuttora estremamente articolata ed in cui queste figure possono anche convivere nello stesso servizio. Sostanzialmente Ellis conclude evidenziando come, quanto descritto da Lipsky, sia tuttora valido ma necessita di integrazioni per potere rappresentare adeguatamente il contesto contemporaneo dei servizi britannici. Il concetto di discrezionalità resta comunque un elemento forte per leggere ed analizzare il processo di decision making dell'operatore: vi sono numerosi luoghi di lavoro all'interno dei quali "...social workers are enabled and required to make informal

judgements about who should gain access to services because eligibility criteria do not fit every circumstance, and the number of people requiring processing exceeds the time and other resources available; rules are interpreted, bent, broken or ignored and task performed in ways that enable front line staff to cope with the demands of the job”(Ellis 2011, p. 235).

I lavori molto recenti di un gruppo di ricercatori inglesi (Wastell e al., 2010)¹⁰ provenienti da diverse realtà accademiche propongono, invece, una interpretazione particolare delle modalità di reazione degli assistenti sociali alle razionalizzazioni organizzative, un nuovo sviluppo determinato dalla managerializzazione radicale dei servizi ed una nuova possibile declinazione della discrezionalità: quella della formale ottemperanza a nuove e crescenti regole fino ad evidenziarne l'insensatezza, senza una sostanziale adesione da parte di operatori. Una interpretazione dimessa del ruolo professionale accompagnata da un occasionale esercizio dell'autonomia di fronte ad emergenze e alte complessità ma sempre evitando il confronto o il conflitto con i ruoli di comando. Tale posizione è stata definita da loro come *Svejkism* facendo riferimento al personaggio protagonista di una opera letteraria dell'autore ceco Jaroslav Hasek pubblicata nel 1923, “*Il buon soldato Sc'vèjk*”, nella quale un soldato boemo dell'esercito austriaco, di fronte alle, appunto, insensate regole imposte dai suoi superiori durante la prima guerra mondiale, aderiva formalmente ad esse senza opporvisi: più o meno volontariamente le ridicolizzava e metteva in atto comportamenti che, nel rispetto della forma, non sempre coincidevano con gli obiettivi della gerarchia e privilegiavano opzioni utilitaristiche e di sopravvivenza. Secondo questi studiosi il passo della managerializzazione è proseguito speditamente ed ha guadagnato spazio nei servizi. Vi sono, al di là dei diversi gradi di discrezionalità - evidenziati da Evans e da Ellis - soprattutto forti tendenze alla sua riduzione: da tutto ciò, appunto, emerge l'ipotesi di resistenza passiva come nuova strategia professionale. Lo *Sveikismo* non rappresenta comunque una via di uscita per la professione quanto piuttosto un segnale di allarme: “*We cannot look to Svejkism as a reforming force, the slayer of the NPM dragoon. But Svejks are disengagers intent not to toppling the status quo but on survival in an absurd world*” (Wastell e

¹⁰ Si tratta di un gruppo di studiosi britannici che ha prodotto recentemente (non sempre nelle medesima formazione) una serie di interessanti ricerche e riflessioni sulla pratica professionale nel servizio sociale (Broadhurst e al., 2010 a; Broadhurst e al., 2010 b)

al. 2010, p.319). Gli autori sottolineano come una soluzione possa arrivare da un cambio di direzione nelle organizzazioni: fissare obiettivi da parte dei vertici (top-down) può contribuire a migliorare alcune performances ma ricerche effettuate (Locke Latham, 2002) nel recente passato mettono in evidenza come individuare target con modalità più partecipate (bottom-up) possa determinare maggior efficacia di risultati, soprattutto per compiti che non possono essere routinizzati facilmente. Il lavoro di ricerca di questi autori è particolarmente interessante anche per le sue dimensioni in quanto è stato portato avanti per un periodo prolungato di tempo in diversi servizi sparsi sul territorio britannico (grazie ad un consistente finanziamento pubblico): i dati qualitativi raccolti hanno evidenziato tendenze simili in realtà distinte, offrendo anche elementi per ipotizzare, in conclusione, delle generalizzazioni.

Infine appare rilevante l'articolo di Cathy Murray (2006), "*State intervention and vulnerable children: implementation revisited*", nel quale l'autrice presenta gli esiti di una ricerca qualitativa nella quale ha analizzato la discrezionalità con due distinte prospettive: quella tipica della contrapposizione fra operatori e managers e quella, più raramente oggetto di attenzione da parte dei ricercatori, esercitata da parte degli utenti (di fatto quanta discrezionalità hanno?). La ricerca è stata parte di uno studio sulla implementazione di un programma scozzese di supporto domiciliare di minori problematici denominato *Home supervision*. Murray arriva a conclusioni parzialmente diverse da quelle di Lipsky e degli altri autori citati in precedenza. Local managers e operatori condividono un mondo di valori e di comportamenti professionali e quindi tenderebbero ad esercitare e ad elaborare congiuntamente i comportamenti nel loro agire professionale alleandosi contro l'amministrazione più spesso di quanto non si ritenga. Pertanto la contrapposizione management/professionalism sarebbe più sfumata nella realtà; il contrasto forte riguarderebbe invece quello fra il livello politico e l'organizzazione tutta che tenderebbe una propria lettura del dettato legislativo soprattutto quando si trova a dover gestire "*detailed volumes of regulations designed to frame the implementation of legislation*" (Murray 2006, p.212). Per quel che riguarda gli utenti va detto che il loro ruolo nella definizione degli interventi e nella fase della presa in carico, viene definito da Lipsky come prevalentemente passivo: il gap di potere rispetto

all'assistente sociale è considerato netto tanto che Lipsky arriva a sostenere che è l'operatore che costruisce discrezionalmente il profilo del cliente e giustifica o meno così la sua presa in carico (Lipsky 1980, p. 117 e segg.). Secondo Murray, al contrario, gli utenti – forse a seguito dei cambiamenti avvenuti negli ultimi anni grazie al diffondersi delle logiche consumeristiche (Carey, 2008) forse per un effettivo rispetto nei loro confronti da parte degli operatori - non hanno un ruolo passivo ma agiscono attivamente nella definizione degli interventi che li riguardano e quindi sono un elemento ulteriore di arricchimento della prassi ma anche di complessificazione della discrezionalità: “*Findings from the Home Supervision study indicated that clients compliance or cooperation - the terms used by social workers in case records - was notably less uniform than Lipsky account would imply*” (Murray 2006, p.222). La discrezionalità che emerge da questo lavoro evidenzia quindi una sorta di alleanza fra assistenti sociali e manager all'interno dell'organizzazione e contro i vertici politici di essa: un esito diverso e maggiormente articolato da quello ipotizzato da Lipsky ma anche più radicale di quello considerato da Evans con il *discursive management*. Anche la figura dell'utente acquista uno speciale profilo e notevole spessore garantendole una attenzione che nelle altre ricerche è sostanzialmente assente: senz'altro è una prospettiva che meriterebbe ulteriori approfondimenti.

Tutti questi studi si caratterizzano per utilizzare lo schema teorico di Lipsky come punto di partenza allo scopo di analizzare la realtà dei servizi sociali britannici. L'intento è sempre quello, prima di tutto, di verificare se il modello delle *street-level bureaucracies* è attuale per comprendere le dinamiche organizzative, i processi decisionali e le difficoltà di implementazione delle politiche dei servizi; se cioè la dialettica assistente sociale - manager sussista o non si sia conclusa con il prevalere definitivo del managerialismo e quanto essa influenzi gli interventi. Nel corso delle ricerche vengono poi evidenziate situazioni specifiche o contesti in cui la discrezionalità viene declinata diversamente da come descritto da Lipsky: questo produce nuove teorizzazioni che cercano di dare conto di una realtà dei servizi molto articolata in una prospettiva *bottom-up* e che aiutano a dare conto di quale sia la effettiva politica di welfare implementata sul campo oggi nella realtà britannica.

Una precisazione, infine, di carattere metodologico: il metodo di ricerca utilizzato in tutti questi lavori è stato quello del *case study* che permette di analizzare un fenomeno in un contesto all'interno del quale esso si sviluppa utilizzando distinti strumenti di ricerca: in tal modo gli elementi che influenzano il fenomeno studiato possono meglio emergere dando così conto della complessità analizzata e consentendo di ipotizzarne le cause a partire dalla osservazione della pratica. Essendo la discrezionalità l'oggetto dell'analisi e non essendo operativizzabile facilmente tale concetto (né essendo facilmente evidenziabile attraverso una semplice analisi quantitativa dei dati presenti nel servizio), il *case study* è stato ritenuto, dalla maggior parte degli autori, lo strumento maggiormente efficace per una analisi articolata ed in profondità: si tratta sempre di ricerche che si sono sviluppate all'interno di singoli servizi territoriali individuati come unità di analisi. Tale strategia sembra caratterizzare anche molte altre ricerche sui processi decisionali nei servizi sociali che non fanno riferimento alle *street-level bureaucracies* (Platt, 2006; Gupta, 2010). Sembra quindi evidenziarsi un punto in comune metodologico fra lavori con presupposti teorici differenti.

4.3 Le ricerche americane: distinte pratiche discrezionali di razionamento

I lavori americani di cui ora tratterò descrivono un modello di welfare oggi simile a quello inglese (nella analisi di Esping Andersen, 2000, entrambi i paesi sono da considerarsi come caratterizzati da un modello liberale dopo le riforme dell'epoca reaganiana e thatcheriana). E' una realtà diversa da quello studiata da Lipsky negli anni settanta quando anche negli Stati Uniti la presenza diretta del settore pubblico aveva un peso maggiore nel welfare sociale e sanitario (si pensi ai programmi assistenziali detti Medicare e Medicaid)¹¹. Si tratta di un sistema di servizi sociali che, tuttavia, non ha vissuto cambiamenti strutturali come quello inglese. E' sempre stato residuale ed oggi lo è maggiormente: ha semplicemente visto crescere

¹¹ Ci si riferisce alle riforme degli anni sessanta, varate durante le presidenze di Kennedy e Johnson, che hanno ampiamente modificato e caratterizzato la struttura del settore sanitario e sociale del welfare americano fino agli inizi degli anni '80 (J. Blau, 2004)

ulteriormente la presenza di organizzazioni del privato sociale, di aziende profit e non profit, nella realizzazione diretta degli interventi (Handler Hasenfed, 2007).

I temi macro di politica sociale ed il dibattito sull'evoluzione del welfare sembrano interessare meno i ricercatori americani: il sistema nel quale essi operano rappresenta per loro un dato di fatto ed anche le riflessioni sulla dialettica managerialismo/professionalismo non sono sempre argomenti centrali nei loro articoli. Il loro punto di partenza è che il modello manageriale e la discrezionalità sono elementi integranti del sistema dei servizi. La loro attenzione è maggiormente focalizzata sull'analisi del dettaglio dei progetti studiati e delle pratiche degli *street-level bureaucrats* in una prospettiva micro: il ricorso a Lipsky è uno strumento a loro utile in questa prospettiva e rappresenta uno sviluppo diretto di gran parte del suo lavoro che è stato quello di descrivere le varie possibili pratiche di razionamento, innovazione, adattamento e manipolazione che vengono messe in atto dagli operatori di fronte alle complessità organizzative.

Le ricerche americane tendono quindi (per quanto si è potuto rilevare in questo approfondimento inevitabilmente parziale) a concentrarsi sull'uso della discrezionalità rispetto a specifici interventi più che a studiarla come fenomeno macro legato alle politiche organizzative e di welfare. Vi è, nei ricercatori un atteggiamento di maggiore attenzione al dettaglio dell'operatività, volto a scoprire quali possano essere le distorsioni o le innovazioni creative nell'implementazione di progetti che vengono prodotte discrezionalmente da parte degli operatori.

Verranno ora presentati, di seguito, i risultati di tre ricerche americane che hanno esplorato distinte realtà di servizio sociale utilizzando anche approcci metodologici diversi. Esse sono particolarmente interessanti per l'attenzione alle conseguenze specifiche della discrezionalità sull'implementazione e per la varietà dei settori esplorati.

Il lavoro di J.Sandfort (2000), *Moving beyond discretion and outcomes: examining public management from the front lines of the welfare system*, analizza la discrezionalità di operatori (privati e pubblici) che operano, sullo stesso territorio, a diretto contatto con la stessa utenza in distinti servizi che si occupano di sostegno

economico ed inserimento lavorativo di persone in difficoltà. E' un lavoro originale ed interessante in quanto è attento alla comparazione pubblico-privato, alle relazioni intra-organizzative ed applica il modello di Lipsky anche nell'analisi degli interventi delle organizzazioni private (in questo caso non profit).

Quello di Lindhorst e Padgett (1999), *Disjunctures for women and frontline workers: implementation of the Family Violence Option*, attraverso interviste ad assistenti sociali ed utenti, descrive in dettaglio il sostanziale fallimento di un progetto governativo. L'articolo che verrà preso in esame racconta come - all'interno di un programma di tutela di donne vittime o a rischio di maltrattamento e abuso - le utenti non ricevano molti dei servizi previsti a loro sostegno, prevalentemente per una notevole rigidità e tendenza al razionamento che viene esercitata dagli operatori a livello di base. Infine Maynard-Moody e Musheno (2000), in *State agent or citizen agent: two narratives of discretion*, utilizzano di tecniche di analisi narrativa per mettere in evidenza il vissuto degli operatori di fronte al lavoro sul campo in vari servizi pubblici (fra cui anche i servizi sociali) e la percezione che essi hanno del loro rapporto con la normativa e le gerarchie. La loro ricerca e le loro analisi esaltano in qualche modo la discrezionalità esercitata dagli operatori intervistati e da loro narrata: nelle narrazioni le procedure sembrano soccombere in maniera totale di fronte alla iniziativa autonoma degli *street-level bureaucrats* che appare come il motore preponderante nell'operatività. Ecco, più in dettaglio, questi lavori.

La ricerca di Sandfort si concentra su due diversi tipi di servizi nello stato del Michigan la cui *mission* è rispettivamente quella del sostegno economico a famiglie a basso reddito e del reinserimento lavorativo di persone che da lungo tempo sono escluse dal mondo del lavoro: entrambi questi servizi (che in alcuni casi condividono gli stessi utenti) prevedono una presa in carico relativamente breve (non più di sei mesi) proprio per stimolare la riattivazione delle persone in una ottica comportamentistica. Dal punto di vista dell'assetto organizzativo il servizio che eroga sussidi alle famiglie o ai singoli è pubblico ed ha una struttura burocratica tradizionale (*traditional public administration*, quindi poco managerializzata), mentre l'agenzia incaricata dell'inserimento lavorativo è privata ed ha una struttura più flessibile fondata sui principi del *performance management* (Sandfort 2000,

p.730). Il lavoro di ricerca (osservazione partecipante, interviste semistrutturate, focus groups) si è concentrato sull'analisi delle pratiche operative ed ha messo in evidenza come, tanto nel servizio pubblico quanto in quello privato, il management non è riuscito ad avere un controllo forte sull'operatività degli assistenti sociali i quali hanno mostrato di esercitare un alto livello di discrezionalità nella presa in carico e nella gestione dei casi. Nelle agenzie pubbliche, nonostante la regolamentazione burocratica fosse forte con procedure ritenute passaggi obbligatori e nonostante che, anche fisicamente, manuali operativi comparissero su tutte le scrivanie, l'autrice ha osservato, in moltissimi casi, prassi del tutto autonome messe in atto da parte degli operatori rispetto alle direttive: "*it's like the Bible, everybody interprets it differently*" (Sandfort 2000, p.736). Lo sforzo organizzativo per erogare aiuti economici in forma standardizzata non ha avuto esito positivo dal punto di vista dell'organizzazione: le situazioni ritenute maggiormente critiche nella valutazione degli operatori hanno spesso prodotto interventi più consistenti nell'impegno economico e professionale anche quando i regolamenti non lo avrebbero permesso e questo attraverso interpretazioni ad hoc degli operatori. Nelle agenzie che si occupavano di inserimento lavorativo il taglio organizzativo era quello del *performance management*: non vi erano molte regole da rispettare ed il ricorso alle pratiche burocratiche era limitato mentre il focus si concentrava sui risultati - nel senso che gli operatori venivano valutati in base al numero degli utenti che riuscivano a trovare lavoro attraverso il progetto di supporto attivato. Anche in questo caso la ricercatrice ha rilevato notevoli forzature nelle pratiche effettuate dagli operatori di base: gli obiettivi individuati dal management venivano ritenuti troppo alti, pertanto la conseguenza era quella di effettuare una scrematura discrezionale (*creaming* nella terminologia utilizzata da Lipsky, 1980, p.107) dell'utenza investendo maggiormente negli utenti con maggiori risorse (i più capaci o "meritevoli") e di conseguenza chiudendo casi complessi ritenuti prevalentemente poco gestibili. In entrambe le realtà le modalità discrezionali messe in atto da parte degli operatori di base non sono risultate un prodotto di scelte individuali ma di gruppo, cioè sono state prevalentemente condivise dagli operatori stessi che le hanno adottate per aggirare richieste organizzative ritenute impercorribili o poco efficaci. L'autrice interpreta l'agire degli operatori come un

prodotto della struttura del servizio nel quale prevalgono le mutue influenze, elemento che, a suo parere, non viene riconosciuto né dai vertici gerarchici tradizionali del servizio di sostegno economico, né da parte dei manager del servizio di inserimento lavorativo. La differenza è che nella struttura pubblica la discrezionalità degli operatori ha favorito le situazioni ritenute maggiormente complesse mentre nella struttura privata sono stati facilitate quelle più semplici: le due strutture hanno assunto, rispettivamente, un approccio più supportivo la prima e più proattivo la seconda. Questo lavoro conferma la diffusione di prassi discrezionali di razionamento anche nel privato sociale, e mi pare che metta bene in evidenza quanto l'approccio di Lipsky sia utile per avere un quadro più approfondito delle reali applicazioni delle politiche di welfare, che possono essere influenzate in diverse direzioni da parte degli *street-level bureaucrats*. Infine, considerazioni assai interessanti sono fornite da Sandfort sulla eccessiva distanza, in entrambe le organizzazioni, fra managers e front-line workers: *“While managers were interviewed and observed for this project, it was striking how they seemed to occupy a distinct sphere within the organization. Rather than struggling with the raw materials of front-line practice - dealing with frustrated clients, completing mounds of paperwork, soliciting jobs for clients- these individuals were concerned with different tasks and distinct goals. In fact managers’ attention to administrative rules and performance indicators - the very tools that are supposed to focus front-line action - helped to convince front-line staff of their separateness”*(Sandfort 2000, p.751).

Il lavoro di Lindhorst e Padgett è una esplorazione sulla implementazione di un progetto di prevenzione a tutela di donne vittime o esposte al rischio di possibili violenze intrafamiliari. Sono state analizzate le interviste effettuate a 10 donne ed a 15 operatrici per verificare appunto il livello di implementazione del *Family Violence Option (FVO)*, un progetto a livello nazionale che prevedeva una tutela più forte delle donne vittime, una loro facilitazione nell'accesso a servizi integrativi ed una riduzione nei tempi di attesa per la fruizione di determinati benefici presso un altro servizio che si occupa di sostegno economico a soggetti in difficoltà. La ricerca è stata condotta in Louisiana, uno degli stati dove il tasso di violenze nei confronti delle donne negli Stati Uniti è maggiormente elevato e dove le condizioni

economico-sociali della popolazione sono maggiormente critiche. L'analisi conclude che nessuna delle 10 donne intervistate nello studio ha avuto accesso facilitato ai servizi previsti dalla legge pur avendone titolo. Le cause sembrano essere individuabili dall'autrice nell'assetto organizzativo contraddittorio del servizio e nell'atteggiamento e nel comportamento degli operatori. In primis gli assistenti sociali ricevono indicazioni confliggenti da parte dell'organizzazione: da un lato quella di facilitare l'accesso ai servizi per le donne a rischio di violenza e dall'altro quello di chiudere i casi rapidamente per avere un turn-over di prese in carico adeguato e non rimanere bloccati su *caseloads* nei quali compaiono sempre gli stessi utenti. Gli assistenti sociali rispondono alla pressione dei manager con comportamenti che non aiutano l'erogazione dei benefici per i casi veramente a rischio. Tali comportamenti discrezionali - indotti di fronte ad indicazioni contraddittorie - producono razionamento di informazioni sui servizi verso gli utenti e, spesso, la scelta di non approfondire i rischi di violenza domestica con le richiedenti. A loro volta le donne che si rivolgono ai servizi sono portatrici di una sostanziale sfiducia nei confronti delle istituzioni di welfare e, quindi, appaiono riluttanti a fornire informazioni anche relative a violenze subite o a situazioni complesse: non si palesano quindi del tutto come persone veramente a rischio. Nell'analisi che conclude il lavoro vengono messi in evidenza fattori organizzativi che inibiscono l'applicazione della legge in linea con molte delle osservazioni portate da Lipsky. Come già accennato l'organizzazione del servizio sottolinea l'importanza, in una prospettiva efficientistica, di arrivare a rapide chiusure di casi. I *caseworkers* sono in fondo ad una scala gerarchica fatta di supervisori, amministratori e legislatori che premono affinché vi sia un notevole turn-over rispetto ai casi in carico più che l'individuazione delle situazioni più complesse. Un altro elemento che non facilita l'accertamento di situazioni altamente problematiche è la auto-percepita inadeguatezza degli operatori: *“burdened with large caseloads, extensive reporting responsibilities, and a lack of confidence in their skills, caseworkers are not motivated to raise the issue of domestic violence with the women that they assist.....”* (Lindhorst Padgett, 2005 p. 419). Essi agiscono con carichi di lavoro molto elevati e sono formati a condurre primi colloqui nei quali lo spazio verbale per il cliente non sembra essere sufficiente per aprirsi rispetto ad un tema come quello

della violenza; gli operatori stessi dichiarano poi di non sentirsi sufficientemente preparati rispetto al tema e sottolineano come il training ricevuto sia del tutto sporadico, e talvolta incoerente, con le prevalenti direttive dell'agenzia. Infine, nelle interviste fatte agli assistenti sociali emerge una tendenza a distinguere nettamente fra clienti meritevoli e non meritevoli: gli operatori sono stati formati per occuparsi di contributi economici e pare portino con sé un forte pregiudizio nei confronti delle persone di cui si occupano, della loro capacità di arrivare alla autonomia e di essere franche e sincere. Sembra che, quindi, la distanza fra operatore ed utente sia forte e non soltanto per ragioni strettamente organizzative: siamo nel territorio dei pregiudizi all'interno della professione, di quelle che Lipsky (1980, p.108) definisce *worker bias*. Facendo riferimento anche al concetto di *street-level bureaucracy* gli autori mettono in evidenza la difficoltà di realizzare riforme innovative che pongano al centro le esigenze delle persone senza tenere presenti le pressioni organizzative e la preparazione del personale. Sembrano necessari cambiamenti notevoli su vari livelli: quello amministrativo-manageriale affinché i parametri del buon funzionamento non siano solo meramente efficientistici (“*given the optional nature of the FVO and the lack of federal and state administrative oversight in its implementation, it is not surprising that front-line workers see little institutional encouragement to engage with clients concerning the complex issue of domestic violence*”, Lindhorst Padgett, 2005, p. 418) e quello dell'agito degli operatori che non sembrano sempre attrezzati professionalmente per portare avanti una parte molto delicata delle loro mansioni.

Infine si ritiene importante citare brevemente il lavoro di Maynard-Moody e Musheno (2000) : “*State agent or citizen agent: two narratives of discretion*” nel quale sono raccolte alcune narrazioni (Riessman Quinney, 2004; Riessman, 2008) di operatori relative al loro vissuto professionale quotidiano. Non si tratta di un lavoro che fa riferimento solo al contesto dei servizi sociali ma abbraccia altre figure sempre definibili come *street-level bureaucrats* (poliziotti, terapisti occupazionali). Tutti raccontano, dal proprio punto di vista, la discrezionalità agita quotidianamente, il senso dato al proprio ruolo e le caratteristiche dei loro rapporti gerarchici e di quelli con i cittadini. La discrezionalità, sintetizzano nelle conclusioni gli autori coerentemente con Lipsky, è l'essenza stessa del loro lavoro: essa prevale sempre

sulle norme ed ha spazi amplissimi. Essi guidano il loro agire in base, prevalentemente, a valori e convinzioni personali. Emerge un contrasto netto fra la descrizione che accademicamente viene fatta degli *street-level bureaucrats* e quella che è nelle loro dichiarazioni. Le ricerche, anche al di là delle posizioni che si leggono nel testo di Lipsky, riconoscono l'inevitabilità della discrezionalità nei servizi pubblici e ritengono che il suo uso abbia sempre una componente utilitaristica di interesse del lavoratore stesso che vuole favorire un ambiente lavorativo più tranquillo, sicuro e semplice da gestire. Al contrario gli *street-level bureaucrats*, quando vengono intervistati da Maynard e Musheno, raccontano una loro storia del tutto differente, una sorta di contro-narrativa (come la definiscono gli autori) di operatori i quali agiscono anche in quanto cittadini (*citizen agents*). Gli *street-level bureaucrats*, più che dichiarare di agire in contrasto a leggi e regolamenti, affermano di essere fortemente condizionati dalle circostanze particolari che devono affrontare. Essi non descrivono quello che fanno come parte del *policy making*: tanto meno descrivono il loro agire come basato essenzialmente su principi di correttezza, di ottemperanza alla legge o di rispetto di principi e valori professionali o istituzionali. Piuttosto essi affermano di basare le loro decisioni sulle caratteristiche della persona che hanno di fronte e sul giudizio che essi danno nei suoi confronti. Gli *street-level bureaucrats* affermano in prevalenza di non operare pensando all'interesse personale ma di essere disposti a rendere il proprio lavoro al limite più faticoso e meno gratificante pur di venire incontro alle (da loro ritenute) legittime richieste delle persone. Essi si considerano degli operativi che decidono, in base a quanto portato – in termini di problemi - dalle persone che si rivolgono a loro, tenendo comunque conto del contributo dei colleghi ed anche di quello delle organizzazioni per le quali lavorano. Sostituendo con il loro giudizio pragmatico quanto previsto da legislatori o amministratori troppo astratti, essi ritengono di agire prima di tutto responsabilmente nei confronti dell'individuo che hanno di fronte - e del quale si stanno facendo carico - ed anche della comunità. Le loro contro-narrative (estremamente interessanti ma, forse, poco riflessive) sottolineano la superiorità del loro pragmatismo rispetto alle direttive troppo astratte che devono applicare. Sostituendo con i loro giudizi i punti di vista irrealistici delle persone che sono in possesso di autorità legittimata, gli *street-level bureaucrats* si assumono la responsabilità ed il rischio di agire in quello

che individuano come l'interesse primario del cliente e della società: *“they acknowledge that they are government employees [...] but they work for the client and families in human service organizations and for the public in criminal justice organizations. They do not see elected and agency officials, with perhaps the exception of their direct supervisors, as defining the scope and nature of their work; for the most part they consider them as irrelevant in their work. When legislators and top agency officials are relevant, they are seen as meddling and diminishing, not guiding or legitimating their work. The word discretion, rarely, if ever, enter the street-level vocabulary”* (Maynard-Moody Musheno 2000, p.348). Il fatto che alcune delle decisioni prese su singoli casi possano rappresentare una forma di manipolazione di norme democraticamente approvate è un elemento che non li tocca più di tanto. Le loro valutazioni e le loro azioni si basano su quello che si può ottenere, date le caratteristiche delle persone con cui si lavora ed a prescindere dagli obiettivi formali verso cui l'organizzazione tende: *“In a world where case closure is the bureaucratic and policy definition of success, these long-term, open ended cases are described in street-level stories as the sources' true worker and client successes, even though they could be considered implementation failure in the state-agent narrative”* (Maynard-Moody Musheno 2000, P.350).

Questi articoli analizzano – i primi due attraverso lo studio e le osservazioni delle pratiche operative, il terzo per mezzo delle narrazioni – lo specifico della discrezionalità: mettono cioè in evidenza come essa possa essere declinata e produrre innovazione o manipolazione, come possa essere strumento di sostegno delle situazioni fragili oppure ostacolo. Non partono dalla presentazione del modello di welfare nel quale sono calati ma trattano implicitamente il tema della dialettica managerialismo/discrezionalità: evidenziano in dettaglio il prevalere delle prassi discrezionali e, contemporaneamente, quanto sia tormentato e ambiguo il rapporto fra *street-level bureaucrats* e managers e quanto difficile la posizione di entrambi.

Mi pare si possa dire che hanno una prospettiva analitica che completa quella dei lavori britannici presentati nel paragrafo precedente. La presenza di spazi discrezionali è data per scontata nelle organizzazioni di servizio sociale americane e quindi l'attenzione si concentra su che cosa questa discrezionalità possa produrre, in

positivo o in negativo. Sono anche lavori che dedicano spazio alla ricerca delle motivazioni individuali, e non solo organizzative, dell'agire discrezionale degli operatori senza però tentare di trovare o costruire teorizzazioni generali. L'autore che ritengo abbia provato più in profondità a teorizzare sulle motivazioni individuali dell'agire discrezionale degli *street-level bureaucrats* è stato Libor Musil, facendo riferimento alla realtà da lui studiata, cioè quella della Repubblica Ceca: per questa ragione dedicherò il paragrafo che segue ad illustrare il suo contributo.

4.4. Il particolare contributo di Libor Musil: la discrezionalità in funzione dell'evitare i dilemmi

Lo studioso ceco Libor Musil ha portato un contributo originale alle teorizzazioni di Lipsky ed alla sua applicazione nel campo del lavoro sociale muovendo da una realtà ben diversa da quella managerializzata del mondo anglo-americano e contribuendo ad evidenziare la duttilità del modello teorico delle *street-level bureaucracies*.

La sua analisi parte dal riconoscimento della validità delle pre-condizioni che caratterizzano il lavoro degli *street-level bureaucrats* secondo Lipsky: la scarsità delle risorse disponibili, la poca chiarezza delle finalità delle organizzazioni, le condizioni incerte di lavoro che, di conseguenza, si determinano e la discrezionalità come strumento per uscire da queste difficoltà. Musil tuttavia, partendo da Lipsky, sottolinea in dettaglio tre aspetti che conferiscono notevole originalità alla sua riflessione.

Il primo – e più importante elemento - è che, nella sua visione, gli *street-level bureaucrats* utilizzano la discrezionalità, prevalentemente, per semplificare gli obiettivi del loro lavoro e per evitare potenziali complessità e dilemmi professionali: in tal modo arrivano a definire vere e proprie prassi operative che progressivamente si stabilizzano all'interno dei servizi, vengono acquisite dal gruppo di lavoro e diventano procedure informali. Si tratta di una posizione più radicale di quelle di Lipsky in quanto presuppone che il potere sostanziale e la autonomia degli operatori sia forte e difficilmente contrastabile all'interno delle organizzazioni tanto da

influenzarne i comportamenti condivisi: “...*the working position of street-level bureaucrats permits them to make their own policies with respect to the interaction with clients [....]the purpose of these policies is to establish and justify patterns of behaviour that enable street-level bureaucrats to avoid the aforementioned dilemmas....*” (Musil 2006, p. 5). Questo è il punto centrale del ragionamento di Musil: la discrezionalità in un contesto complesso permette “*to cope with uncertainties*” e di evitare i dilemmi etici della professione (Banks, 1999): ma l’evitare di dilemmi è più spesso funzionale ad operatore ed organizzazione che al cliente. Vi è quindi una dimensione utilitaristica nell’agire dell’operatore che tende a prevalere e ad essere interiorizzata attraverso processi logici di razionalizzazione simili a quelli descritti da Goffman (2010) in *Asylums*, il suo lavoro sulle istituzioni totali, quando tratta delle caratteristiche dello staff: quello degli operatori e quello degli utenti sono come due mondi distinti che procedono fianco a fianco con uno scarso livello di comunicazione e di compenetrazione a prescindere dalla retorica partecipativa delle professioni d’aiuto. Gli operatori, quando operano, si sentono “l’istituzione”e, quando fanno riferimento agli interessi dell’istituzione, è implicito che si stiano riferendo alle loro stesse finalità. In altre parole le loro strategie diventano secondo Goffman, ed in questo caso secondo Musil, quelle istituzionali. Il secondo contributo rilevante è che gli assistenti sociali, secondo Musil, fra le professioni ed i ruoli definibili come *street level bureaucracies*, hanno una serie maggiore di dilemmi da affrontare e di complessità da risolvere: se rapportarsi in maniera più meno direttiva con gli utenti, se e quando intervenire nelle situazioni ad alto rischio, se dare priorità ad un approccio burocratico o situazionale nel proprio lavoro ed infine se scegliere interventi di supporto materiale oppure immateriale a favore degli utenti. Questi elementi rendono la professione di assistente sociale come la meglio identificabile come *street-level bureaucracy* e la più complessa secondo Musil. Il terzo elemento innovativo è una distinzione che lo studioso ceco ha elaborato individuando due stili operativi che alternativamente gli assistenti sociali percorrono di fronte ai dilemmi: tale posizione è frutto delle riflessioni seguite ad alcune ricerche effettuate dallo stesso autore e dal suo gruppo di lavoro. Una strategia prevalente e difensiva, già descritta e coerente con le posizioni lipskiane, è di evitare i dilemmi e le contraddizioni che si presentano senza cercare di cambiare le

condizioni che li determinano: Musil, come già anticipato, la rappresenta come una vera e propria cultura all'interno dei servizi e non come uno stile operativo che molti, a volte inconsapevolmente, portano avanti. L'altra modalità, più innovativa, è il tentativo di rinegoziare con i propri superiori le condizioni di lavoro per rimuovere gli aspetti contraddittori che sono alla base della nascita dei dilemmi fra principi professionali e razionalità organizzativa. Mentre il primo stile operativo è documentato attraverso una ricca serie di *case studies*, il secondo è documentato, invece, attraverso una casistica ridotta ma ben riconoscibile a partire da quanto riportato da Musil stesso nelle sue stesse ricerche e da altri autori (van der Laan, 1998). È la testimonianza della possibilità di agire un ruolo politico-professionale di *advocacy* da parte dell'assistente sociale che si caratterizza per cercare di cambiare e migliorare, nell'interesse dell'utente o della comunità, le condizioni di funzionamento di un servizio: "[in order to] achieve a change of conditions through partnership, negotiation or by means of protest or direct action..." (Musil 2006, p.111). Esempi di questo tipo non sono numerosi e questo può essere determinato dal fatto che: "*strategies of changing uncertain working conditions need professional and ethical self-confidence, determination to enter the space of political negotiations and ability to effectively operate in that space. It is possible that a lack in such characteristics among social workers and a lack in patterns of participative behavior in the culture of social work organizations may be an important reason for the lack of examples [...] in the findings of social work service practice research...*" (Musil 2006, p.111).

Il ricco contributo di Musil è stato oggetto di numerose critiche soprattutto da parte di Evans e Harris (2006). Essi hanno evidenziato come la distinzione elaborata da parte di Musil sia forse troppo semplicistica in particolare in quanto i casi da lui citati per identificare lo stile operativo innovativo potrebbero, nella loro lettura, anche essere anche interpretabili come agiti utilitaristici senza uscire dal tradizionale *frame* lipskiano. L'altra critica mossa all'autore è di non aver sufficientemente affrontato il tema del confronto fra *street-level bureaucrats* e managers riconoscendo troppo ottimisticamente ai primi un potere che i recenti cambiamenti organizzativi hanno messo in discussione.

Non è questa la sede per approfondire ulteriormente questo dibattito: giova però sottolineare che distinte realtà culturali ed organizzative (come quella britannica e quella ceca) sono state capaci di produrre distinti sviluppi dell'approccio di Lipsky e che detto approccio appare per il servizio sociale, a maggior ragione, terreno fertile per ulteriori approfondimenti e tentativi di ricerca, a prescindere dal contesto socio-culturale nel quale si è originato.

4.5. Cenni sulle ricerche quantitative

La discrezionalità ed il mondo delle *street-level bureaucracies* sono stati investigati anche attraverso metodi quantitativi di ricerca. Nonostante questi temi appaiano maggiormente adatti ad una esplorazione qualitativa - in considerazione della difficile definizione dei confini del fenomeno e della prevalente dimensione relazionale che li caratterizza - laddove esistono banche dati dettagliate degli interventi degli operatori e rigide procedure di riferimento come punto di partenza anche questa metodologia può essere utilizzata efficacemente. Appare, con queste tecniche (analisi secondarie di dati o *survey*), quantificabile ed identificabile la discrezionalità degli interventi che prevedono erogazioni specifiche di tipo economico o spiccatamente assistenziali; emerge inoltre come spazi di discrezionalità sussistano anche di fronte a contesti fortemente managerializzati. Presenterò quindi due esempi di ricerche (uno americano ed uno danese) che hanno approfondito, attraverso l'analisi di ampi dataset, lo studio della discrezionalità agita su interventi standardizzati in quanto mi pare diano un buon contributo confermativo alla consistenza generale del fenomeno.

Il primo riferimento è ad un articolo di L. Keiser (2005) dal titolo "*Understanding street level bureaucracy decision making: determining eligibility in the social security disability program*" nel quale viene presentato uno studio della fase di filtro dell'accesso a programmi pubblici di sostegno domiciliare alla disabilità (*social security disability program*). Il processo di accesso a questi servizi non avviene più solo attraverso l'interazione faccia a faccia fra operatore ed utente: accade anche che, da parte dei richiedenti, vengano presentate domande cartacee che sono

visionate da personale il quale, in caso di necessità di chiarimenti o approfondimenti, contatta telefonicamente i richiedenti stessi ma non ha mai con loro una interazione faccia a faccia. Coloro che si occupano di queste fasi della selezione sono assistenti sociali ma svolgono un lavoro prevalentemente interno all'organizzazione. La ricercatrice, attraverso la somministrazione di questionari agli assistenti sociali, ha cercato di verificare quanto le convinzioni individuali degli operatori, l'influenza delle opinioni dei colleghi ed il tipo di rapporto telefonico con i clienti condizionasse l'esito finale delle richieste, a prescindere dalle indicazioni operative generali. Il lavoro di ricerca si è basato sull'analisi di un ampio questionario somministrato agli operatori di 32 diversi servizi tutti impegnati nell'erogazione degli stessi benefits. Non si può in senso letterale, rispetto a questi ruoli professionali, parlare di *street-level bureaucracy*: Keiser parla piuttosto di *screen-level bureaucracy*, facendo riferimento alla costante interazione con il computer. Complessivamente, fra servizio e servizio è emersa una forte differenza nella quantità di benefici erogati, ben al di là delle differenze fra le caratteristiche degli utenti in termini di disabilità e di condizioni generali di reddito e supporto familiare. L'esito dell'analisi delle risposte al questionario, in effetti, ha messo in evidenza come, ad influenzare le decisioni degli operatori, fossero prima di tutto le loro valutazioni personali di fronte alla documentazione cartacea ed al contatto telefonico, poi l'adesione individuale alla filosofia ed alle indicazioni del servizio e, infine, i comportamenti degli altri colleghi. Un altro elemento che ha condizionato il tipo di decisione è la rapidità con la quale essa doveva essere presa: tempi più ristretti sono risultati correlati ad erogazioni più sostanziose. Questi elementi suggeriscono, secondo l'autrice, che, se si vogliono superare possibili incoerenze fra diversi servizi nell'erogazione del medesimo intervento (cioè se si vuole superare la discrezionalità), si deve lavorare molto sulla condivisione delle finalità e sulla comunicazione fra gli operatori affinché si superino derive individualistiche e si formi un pensiero condiviso fra gli stessi che sia anche coerente con le intenzioni del legislatore e dell'istituzione. Le procedure da sole – ancora una volta - non sono sufficienti a garantire uniformità. Rispetto alla discrezionalità in generale emerge (ed è un fatto particolarmente importante) che essa è un elemento sempre presente, rilevabile anche con metodologie solo quantitative nei servizi dove il tipo di

servizio erogato è maggiormente standardizzabile e dove, ipoteticamente, si poteva pensare che fosse più facile il suo superamento.

Un altro contributo di taglio quantitativo estremamente interessante è quello che proviene dai lavori dello studioso danese di implementazione delle politiche pubbliche Soren Winter (2005). In particolare egli ha realizzato una complessa ricerca sugli interventi di politica pubblica a favore di immigrati e rifugiati in Danimarca attraverso l'analisi di questionari somministrati ad operatori della totalità delle municipalità del paese: questo lavoro è stato documentato in *Effects of casework: the relation between implementation and social effects in Danish integration policy*¹² del 2005 . Si tratta di un lavoro particolarmente articolato con diversi quesiti di ricerca; la conclusione che qui si ritiene rilevante è che la discrezionalità emerge in maniera chiara attraverso le stesse risposte degli operatori diretti interessati. Winter evidenzia come alcune strategie evidenziate da Lipsky emergono nettamente in forma anche più accentuata rispetto alle teorizzazioni di Lipsky stesso. Le strategie di razionamento del servizio sono evidenti in maniera netta e spesso sono consapevoli e dichiarate attraverso questionari. Winter riconosce, però, come sia più facile evidenziare la discrezionalità che riuscire a spiegarla causalmente, almeno nella prospettiva quantitativa. Le strategie operative delineate da Lipsky emergono, quindi, attraverso l'utilizzo di tecniche di ricerca quantitativa in realtà anche molto diverse (come quella danese e quella americana) dove si sono sviluppati due tipi di welfare decisamente distinti e dove si può ipotizzare che le pressioni managerialistiche esercitate sugli operatori siano altrettanto differenti . Winter mette, inoltre, in evidenza come, a suo parere, la discrezionalità sia un fenomeno che nella pubblica amministrazione va ben al di là delle professioni indicate da Lipsky ma che riguarda uno spettro molto ampio di servizi ed operatori comprendenti anche settori non considerati come, ad esempio, quello delle politiche agricole e dell'ambiente.

Entrambe le ricerche quantitative citate sono lontane - sia per quanto riguarda i settori dove si è indagato, sia per quanto riguarda il taglio metodologico scelto - da

¹² Si tratta di un paper presentato nel 2005 alla XIII Conferenza della Nordic Political Science Association ad Aalborg nella sua forma definitiva e, precedentemente, presentato anche al Meeting della American Political Science Association a Boston nel 2002

quello che sarà il focus centrale della mia ricerca. Tuttavia, il fatto che lo studio della discrezionalità nei servizi sociali sia portato avanti anche con questo approccio e che le conclusioni raggiunte da parte di questi autori confermino l'importanza del fenomeno e l'incidenza dello stesso sulla definizione delle politiche reali di welfare, mi appare come molto rilevante. L'approccio bottom-up di Lipsky sembra effettivamente fornire un contributo significativo alla comprensione di come si definiscono e si influenzano dal basso le politiche pubbliche: l'apporto dell'operatore di base appare decisivo potendo sia facilitare una implementazione coerente con il dettato legislativo sia ostacolarne (o modificare) la realizzazione. Ciò che piuttosto è diverso nelle analisi e nell'atteggiamento dei ricercatori quantitativi è il punto di vista: sembrano interessati alle caratteristiche delle variazioni nella erogazione degli interventi per poter arrivare a sistemi di erogazione maggiormente standardizzati. Quindi sembrano più interessati al superamento della discrezionalità stessa.

Non sono, tuttavia, state trovate ricerche quantitative che abbiano esplorato il tema della discrezionalità all'interno di situazioni maggiormente complesse che implicino, ad esempio, la tutela di minori (Parr, 2009; Hayes, Spratt, 2009) o il coinvolgimento dell'autorità giudiziaria: detti strumenti di analisi sembrano essere stati valutati come più adeguati a contesti nei quali i processi decisionali che devono essere studiati coinvolgono meno la dimensione umana e relazionale delle persone.

4.6. La discrezionalità nella realtà italiana

La rassegna della letteratura qui presentata evidenzia che

- è presente da alcuni decenni una crescente influenza del managerialismo nel servizio sociale nei paesi maggiormente avanzati che sta condizionandone la natura della pratica e che sta riducendo la discrezionalità degli operatori;
- non vi è accordo fra i ricercatori sulla consistenza degli spazi discrezionali di cui godono gli assistenti sociali oggi; essi, certamente, variano anche a seconda dei contesti nazionali e delle caratteristiche dei servizi analizzati;
- la tendenza al razionamento del servizio ed alla semplificazione degli

obiettivi da parte degli operatori sembrano essere le pratiche discrezionali diffuse fra gli assistenti sociali che operano con difficoltà fra carenza di risorse e finalità generali troppo ambiziose;

- l'approccio di Lipsky e la sua accezione di discrezionalità aiutano a comprendere le strategie e le logiche operative utilizzate dagli assistenti sociali di fronte alla complessità organizzativa ed alle pressioni managerialistiche, anche per salvaguardare la propria autonomia.

Questo ricco dibattito, tuttavia, rispetto alla realtà italiana, sembra in parte lontano: non vi è stato, nel nostro paese, un processo così avanzato di managerializzazione dei servizi e il dilemma discrezionalità sì/discrezionalità non si può dire sia presente con la stessa forza né con la stessa consapevolezza. La managerializzazione dei servizi pubblici (e non solo dei servizi sociali), se sta avanzando, lo sta facendo con modalità non troppo evidenti e rappresenterà un limite all'autonomia della professione nel modo e nella misura in cui verrà realizzata nel prossimo futuro.

Oggi gli assistenti sociali italiani, a differenza di quelli di molti altri paesi, non corrono il rischio della scomparsa della discrezionalità quanto quello di doverla esercitare in un contesto complesso e contraddittorio quale quello descritto nel primo capitolo: per questo motivo la concettualizzazione di Lipsky appare estremamente interessante anche lontano dalla realtà in cui è stata concepita (Ferrazza, 2010). La discrezionalità cioè rappresenta un elemento concettuale che può aiutare a definire ed a mettere in evidenza come gli operatori italiani affrontano quotidianamente le criticità fra un progressivo ridimensionamento delle risorse del welfare, una legislazione tuttora quasi universalistica e una dirigenza cresciuta nel modello burocratico, non managerializzata in senso stretto ma, probabilmente, influenzata dalle tendenze managerialistiche.

Tatiana Saruis (2008), in una interessante riflessione - che muove da Lipsky - sul ruolo degli operatori sociali nell'implementazione delle politiche di welfare in Italia, mette in evidenza come possa essere del tutto realistico il rischio per gli assistenti sociali di sentirsi isolati e ingabbiati in una sorta di costante *discrezionalità nell'emergenza*. L'elevata domanda di aiuto mal si concilia infatti con la progressiva riduzione delle risorse destinate a soddisfarla e rischia di vanificare gli sforzi

quotidiani di chi opera sul territorio per realizzare finalità che possono diventare molto difficili da raggiungere. Il paradigma culturale ed organizzativo dell'emergenza crea, nella prospettiva dell'operatore, una eccessiva discrepanza fra mandato professionale, orientato ad incidere al meglio sulle condizioni del richiedente (a rispettarne i tempi ed a valorizzarne le risorse) e mandato istituzionale orientato al contenimento dei costi anche a scapito dell'efficacia; *“non solo si pone un problema di discrezionalità operativa nell'orientamento assunto tra le differenti pressioni che agiscono su di lui ma anche di possibile disagio individuale a causa dell'impotenza verso le richieste di chi si rivolge ai servizi”* (Saruis 2008, p. 14). Tale discrezionalità sta diventando un'arma a doppio taglio, uno spazio di potere enorme da esercitare con poche risorse ma con obiettivi che non si possono ridimensionare: verrebbe da dire che l'esercizio di certe professioni, fra cui quella dell'assistente sociale nei servizi pubblici, comporti un mandato simile a quello di “un ampio ministero senza portafoglio”.

Il mio interesse di ricerca, dopo questo approfondimento sulla letteratura, si è concentrato sull'esercizio della discrezionalità all'interno di un servizio sociale di base italiano, con particolare attenzione alla presa in carico e al lavoro con i minori a rischio; questo, come più volte sottolineato, è il campo all'interno del quale mi sono mosso. Le domande generali dalla quale sono partito sono: come assumono le decisioni gli assistenti sociali nella fase della presa in carico? Esercitano pienamente la loro autonomia mettendo al centro il rapporto con l'utente, agiscono discrezionalmente come indicato da Lipsky (attraverso il razionamento delle risorse e la semplificazione degli obiettivi) o mettono in atto ulteriori strategie simili a quelle teorizzate da altri ricercatori (svejkismo, discrezionalità nell'emergenza, innovazione)?

Emerge già dai lavori qui presentati che quello del *case study* è lo strumento da utilizzare per la sua flessibilità di fronte ad un oggetto di studio non facilmente definibile come la discrezionalità. Il capitolo che seguirà sarà dedicato alla specificazione della domanda di ricerca e delle scelte metodologiche.

Seconda parte – La ricerca. La discrezionalità nella fase della presa in carico in un servizio sociale territoriale

Capitolo 5

Il case study e il disegno della ricerca

La mia ricerca sul tema della discrezionalità degli assistenti sociali è stata effettuata all'interno di un servizio sociale territoriale della Liguria denominato Ambito Territoriale Sociale che rappresenta il potenziale primo accesso indifferenziato per una popolazione di un territorio di circa 60.000 abitanti: le sue caratteristiche organizzative e di funzionamento saranno descritte in maggior dettaglio nel capitolo che seguirà. Metodologicamente ho realizzato un *case study*, riprendendo l'approccio metodologico prevalente nelle ricerche presentate nella rassegna della letteratura nel precedente capitolo ed effettuando una scelta, sostanzialmente, di tipo qualitativo (anche se integrata da una piccola parte quantitativa) .

Nel presente capitolo tratterò in dettaglio l'approccio metodologico utilizzato, specificandone le caratteristiche ed evidenziando quali siano le ragioni che lo fanno preferire in generale come strumento di ricerca per un tema di controversa definizione - la discrezionalità degli assistenti sociali - come quello da me individuato. Per fare questo introdurrò le caratteristiche del *case study* per evidenziarne gli elementi più rilevanti facendo riferimento agli approfondimenti teorici di alcuni importanti autori (Yin, 1994; Flyvbjerg 2006; Simons, 2009);

procederò in questo modo dopo avere dedicato un paragrafo a presentare in dettaglio la mia domanda di ricerca. La parte centrale del capitolo verrà poi dedicata alla descrizione delle fasi della ricerca che ho così ripartito per maggiore chiarezza: una prima fase esplorativa, una seconda fase descrittiva ed un approfondimento condiviso con gli operatori del servizio.

5.1. La domanda di ricerca

L'obiettivo specifico del mio lavoro di ricerca è stato di comprendere quanto e come esercitino la loro discrezionalità gli assistenti sociali attraverso l'analisi della fase della presa in carico in un servizio sociale territoriale, con particolare attenzione al settore dei minori. Nel formulare il mio quesito non ho potuto, però, non tenere conto del fatto che una parte della letteratura – trattando la discrezionalità nel servizio sociale - ha dibattuto e sta dibattendo su di una domanda più radicale che è la seguente: esiste ancora discrezionalità nella pratica professionale degli assistenti sociali o sta diventando un fenomeno del tutto residuale di fronte al prevalere delle tendenze managerialistiche in questo settore ¹³? (Howe, 1986, 1994; Rogowsky, 2010, 2011 a,).

Per esplorare anche questo aspetto (non facendolo mi collocherei totalmente al di fuori di un ricco dibattito presente in letteratura) e per maggiore chiarezza metodologica, ho scomposto la mia domanda di ricerca in due sotto-quesiti che, di fatto, mi appaiono contigui, strettamente collegati. Essi sono:

- godono ancora di discrezionalità gli assistenti sociali all'interno dei servizi territoriali (o sono ormai collocati in un contesto organizzativo di tipo rigidamente managerialistico)?
- se la risposta a questo primo quesito è positiva, quali comportamenti discrezionali prevalgono nella individuazione degli utenti che saranno

¹³ Si tratta di una posizione chiaramente provocatoria che vuole mettere in guardia dai rischi della eccessiva managerializzazione. Tuttavia oggi esistono realtà, ben documentate anche in letteratura (Broadhurst e al., 2010 a), nelle quali gli sforzi di proceduralizzazione degli interventi, ed in direzione di una complessiva managerializzazione dei servizi, sono stati notevoli

destinatari prioritari degli interventi e cosa accade in particolare alle situazioni che coinvolgono i minori ?

La mia ipotesi è che la risposta alla prima domanda debba essere positiva – cioè che esistano tuttora margini di discrezionalità per gli operatori - così come Lipsky e la maggioranza degli studiosi sostengono; gli esiti della ricerca, per quanto riguarda la seconda domanda, dovrebbero evidenziare il prevalere di prassi operative discrezionali di razionamento del servizio e di semplificazione degli obiettivi, coerentemente con la logica delle *street-level bureaucracies*.

Le ricerche più rilevanti e le personali riflessioni sulla mia esperienza professionale mi hanno indotto a considerare assai improbabile che possa emergere dal mio lavoro un quadro opposto; che descriva, cioè, il totale venir meno della discrezionalità nel lavoro sociale, soprattutto in una realtà come quella italiana nella quale le tendenze managerialistiche¹⁴ non si sono affermate con uguale forza rispetto ad altri paesi (Gori, 2001; Fargion, 2009). E' stato piuttosto centrale, nel mio lavoro, cercare di comprendere quanto ed in che forma, comunque, le pressioni organizzative (managerialistiche o meno) condizionino l'agire professionale.

Una ulteriore precisazione terminologica:

per ***discrezionalità*** intendo ciò che ho descritto lungamente nei capitoli precedenti, cioè la facoltà di prendere decisioni in autonomia da parte degli assistenti sociali, dovendosi essi occupare della dimensione umana della persona con la quale lavorano e non potendo, per questa ragione prestabilire una prassi operativa standard per tutte le situazioni; una facoltà che non si esprime sempre in comportamenti coerenti con la deontologia professionale ma che può essere condizionata sia dal personale sentire dell'operatore, sia dal contesto organizzativo nel quale egli agisce (Lipsky, 1980);

per ***presa in carico di servizio sociale*** intendo quella fase della relazione professionale fra operatore ed utente che va dal primo accesso presso un servizio, che passa attraverso uno o più colloqui e arriva ad un formale inserimento nella lista degli utenti ed alla assegnazione di un assistente

¹⁴ Riprendendo i contenuti del Cap. 3.3. si ribadisce la consapevolezza del fatto che il termine managerialismo non rappresenti le caratteristiche organizzative prevalenti dei servizi sociali pubblici italiani ma comunque una tendenza che va crescendo all'interno di questi stessi servizi

sociale di riferimento per l'avvio del processo di aiuto (o all'archiviazione o anche alla messa in lista di attesa della richiesta). Non ho potuto contare su una definizione condivisa di presa in carico: ho rilevato comunque che essa viene prevalentemente considerata come una fase o un processo (Dal Pra Ponticelli, 1987; Ferrario, 1996; Toniolo Piva 2002) e non come un momento decisionale specifico all'interno del lavoro organizzativo¹⁵. Queste sono le ragioni che mi hanno fatto optare per questa definizione.

Quello che si è cercato di verificare è, quindi, in che misura questo processo avvenga nel rispetto di prassi o procedure managerialisticamente¹⁶ prestabilite e come la discrezionalità degli operatori in essi si caratterizzi.

Ferme restando le mie ipotesi appena citate, il quesito che ho formulato è stata una domanda aperta alla molteplicità di stimoli (Shaw, 1999) che possono emergere dal lavoro sul campo. L'utilizzo del *case study* come impianto di ricerca ritengo mi abbia permesso di mantenere tale apertura nei fatti, avendo potuto analizzare il fenomeno della discrezionalità attraverso varie prospettive. Prima di dettagliare le fasi del mio lavoro di ricerca effettuerò un approfondimento teorico dello strumento del *case study* mettendo in evidenza le sue caratteristiche più rilevanti, anche in funzione del percorso effettuato.

5.2. Il case study

Il case study può essere definito come una strategia di ricerca empirica che investiga un fenomeno nella sua attualità (contemporary phenomenon), all'interno del contesto reale nel quale esso si manifesta, in particolare quando non è facile

¹⁵ Di fatto, come emergerà nei capitoli successivi, il focus sulla discrezionalità si è esteso ben oltre la fase della presa in carico: sia nei momenti di osservazione presso il servizio, sia durante le interviste, sono stati raccolti molti elementi utili a tracciare linee generali sul complessivo comportamento discrezionale degli assistenti sociali anche nella gestione dei casi in carico

¹⁶ Rispetto alla definizione di managerialismo cui ho fatto riferimento rimando ai contenuti presentati all'interno della parte conclusiva del capitolo 3 (par. 3.3. e seguenti) ed a quanto successivamente specificato all'interno del capitolo 7 (in particolare al par. 7.1.1., pag. 150)

distinguere il fenomeno stesso dal suo contesto e dagli altri accadimenti che ivi si realizzano (Yin, 1994).

Nel *case study* possono essere utilizzati più strumenti di ricerca (intervista, osservazione partecipante, analisi documentale, focus group, ecc.) e si può così effettuare una analisi da distinti punti di osservazione; sarà poi l'autonomia interpretativa del ricercatore (Carey, 2012) a fare la sintesi del materiale raccolto ed assumersene la responsabilità.

In sostanza si utilizza il *case study* quando, intenzionalmente, il ricercatore vuole analizzare un fenomeno dove esso si determina, in quanto ritiene che anche gli elementi non previsti che possono essere colti nel contesto stesso possano rivelarsi determinanti per meglio descrivere e comprendere il fenomeno stesso. Proprio perché non è decontestualizzato il *case study* si sviluppa secondo una modalità che garantisce al ricercatore l'accesso ad una notevole varietà di risorse informative e di stimoli, che basa la propria analisi su distinte fonti di informazioni; tuttavia, allo stesso tempo, parte da una dichiarata impostazione teorica iniziale che guida la raccolta dei dati e la loro analisi e permette la tracciabilità del percorso e della logica di ricerca a partire dai suoi presupposti teorici: *“in other words, the case study as a research strategy comprises an all encompassing method – with the logic of design incorporating specific approaches to data collection and to data analysis. In this sense the case study is not either a data collection tactic or merely a design feature alone [.....] but a comprehensive research strategy.”* (Yin 1994, p.13)

Una ulteriore precisazione per essere maggiormente chiari: studiare il fenomeno della discrezionalità degli assistenti sociali solo attraverso una *survey* forse darebbe maggiore possibilità di generalizzare le conclusioni ma terrebbe troppo lontano il ricercatore dal contesto nel quale il fenomeno si manifesta, non consentendo la raccolta di informazioni, a mio parere, altamente significative per la comprensione del fenomeno stesso come quelle che possono emergere da interviste e momenti di osservazione partecipante. D'altra parte ricorrere solo alla analisi (documentale) dei contenuti nelle cartelle di servizio sociale o dei dati quantitativi eventualmente presenti presso il servizio consentirebbe di raccogliere informazioni meno ricche,

che perderebbero significato senza l'osservazione diretta ed il confronto con gli operatori.

Secondo Robert K. Yin il *case study*, che è stato a lungo considerato “*a weak sibling among social science methods*”(1994, p.xiii) viene oggi, per le ragioni sopra esposte, progressivamente utilizzato per la sua duttilità e per il suo potenziale descrittivo e di approfondimento sia all'interno delle discipline maggiormente tradizionali (psicologia, sociologia, scienza politica, antropologia, storia ed economia) sia nei campi di ricerca più orientati alla pratica come gli studi sulle politiche pubbliche, di servizio sociale e quelli educativi. Sempre secondo Yin (1994), sebbene rappresenti un approccio prevalentemente qualitativo, il *case study* non va tuttavia confuso con una etnografia od una ricerca esclusivamente basata sull'osservazione partecipante nonostante abbia notevoli punti in comune con queste altre metodologie: il suo pregio è, infatti, quello di permettere di utilizzare diversi strumenti di ricerca contemporaneamente al suo interno.

Flyvbjerg (2006), infine, mette in guardia da un ulteriore possibile fraintendimento, cioè che il *case study* venga considerato una strategia adatta solo alle fasi esplorative - i cui risultati saranno funzionali alla definizione di un piano di ricerca vero e proprio - ma non per svolgere un lavoro di tipo descrittivo e tanto meno per finalità esplicative. Al contrario moltissimi autori (Platt 1992, Yin 1994, Flyvbjerg 2006) oggi sostengono che possono esservi *case studies* che abbiano finalità soprattutto descrittive ed esplicative: è proprio la articolazione del percorso di ricerca che un *case study* consente, a rendere possibile, attraverso di esso, descrizioni particolarmente ricche e la definizione di teorizzazioni esplicative specifiche.

Ciò che è determinante per la scelta del *case study* come strumento/percorso di ricerca è l'obiettivo specifico, la domanda che ci si pone. Quando ci si chiede come o perché un determinato fenomeno avviene; quando non si può avere un controllo diretto sul comportamento degli individui o dei contesti (e quindi non è possibile nemmeno effettuare esperimenti); quando, infine, ci si focalizza su eventi e situazioni in continuo sviluppo nel presente e che si ridefiniscono continuamente, il *case study* rappresenta uno strumento di ricerca appropriato: “*the case study is preferred in examining contemporary events, but when the relevant behaviours*

cannot be manipulated. The case study relies on many of the same techniques as a history but it adds two sources of evidence not usually included in historian's repertoire: direct observation and systematic interviewing. Again, although case studies and histories can overlap, the case study's unique strength is its ability to deal with a full variety of evidence – documents artifacts, interviews and observations [...]" (Yin 1994, p.8)

5.2.1. Elementi di criticità riguardanti i case studies

Oltre agli elementi di ricchezza e complessità appena presentati, i metodologi che hanno approfondito le caratteristiche del *case study* hanno messo in evidenza due aspetti critici: quello della enorme e troppo articolata quantità di dati che vengono raccolti all'interno del processo di ricerca e che sarebbero difficilmente gestibili in sede di analisi, e quello della difficile generalizzabilità delle conclusioni dei *case studies* che indebolirebbe la consistenza scientifica e la rilevanza di questo metodo di ricerca (Flyvbjerg, 2006).

In riferimento al primo punto, va detto che si riflette sul *case study* la stessa critica che tocca la ricerca etnografica (che si estende a lungo nel tempo e porta alla produzione di quantità ingenti di materiale): in effetti questo approccio di ricerca presenta tale caratteristica che lo arricchisce ed allo stesso tempo lo rende poco economico e di difficile conduzione e sintetizzabilità (Cardano, 2011). Tuttavia, per quel che riguarda il *case study*, appare che, attraverso un rigoroso disegno preventivo della ricerca, questo rischio, che effettivamente esiste, dovrebbe essere contenibile. Se ci si trovasse invece all'interno di un *case study* che richiedesse crescente quantità di tempo ed energia per portare avanti la sua parte più etnografica, l'obiezione sarebbe effettivamente rilevante ma forse usciremmo dal contesto del *case study* stesso ed entreremmo all'interno di un territorio di ricerca differente, del tutto concentrato sulla osservazione del contesto, sulla percezione soggettiva dei protagonisti e sulle loro motivazioni come è tipico del lavoro etnografico (Corbetta 1999).

Il secondo punto critico apre invece un tema epistemologico di grande portata che è quello della generalizzabilità delle conclusioni delle ricerche qualitative nelle scienze sociali. Dice Simons (2009) che è difficile generalizzare a partire da un singolo caso così come è difficile operare una generalizzazione a partire da un singolo esperimento. In effetti molte conclusioni scientifiche non si basano su singoli esperimenti ma su serie di esperimenti che hanno replicato lo stesso fenomeno in condizioni differenti ottenendo esiti generalizzabili a partire da una data ipotesi. La stessa logica (per arrivare a conclusioni generalizzabili) può essere in effetti utilizzata con i *case studies* quando sono replicati in differenti contesti ma mantenendo struttura ed obiettivi simili: di fatto la mia ricerca può essere letta in questo modo, come un *case study* che indaga, come già fatto da altri ricercatori (il riferimento è ai contributi presentati nel quarto capitolo ed in particolare a Evans 2010 a, Musil 2006 e a Lindhorts e Padgett 2005), su esistenza e consistenza della discrezionalità nei processi decisionali degli assistenti sociali. Cumulando esiti simili di *case study* di uguale impostazione si può arrivare a generalizzare esiti simili che emergono nei diversi contesti.

Però, ragionando secondo una logica prevalentemente ermeneutica come in questo percorso cerco di fare, non si è alla ricerca della scientificità (intesa in senso positivistic) delle conclusioni e della loro generalizzabilità, quanto della comprensione della complessità dei fenomeni: anzi si ritiene che la generalizzabilità delle conclusioni di una ricerca talvolta ne garantisca la scientificità ma non necessariamente la rilevanza in termini di contenuti e finisca per confermare conoscenze già acquisite dalla comunità scientifica senza aggiungere alcunché di nuovo. Il *case study* si pone quindi, in una epoca nella quale vengono messe in discussione la superiorità delle regole necessarie ed universali della ragione e la fiducia in un sapere cumulativo e scientificamente assoluto (Poggio, 2004), come uno dei modelli di ricerca che contribuisce ad offrire una lettura più articolata del reale. La razionalità dei metodi quantitativi da sola non basta in quanto in difficoltà nel cogliere certe complessità; il *case study* applicato agli studi organizzativi nel servizio sociale può aiutare, al contrario, a comprendere modalità di elaborazione delle decisioni nelle organizzazioni e sfaccettature altrimenti difficilmente individuabili.

Consapevole comunque della fondatezza delle obiezioni metodologiche, passerò ora alla presentazione del mio disegno di ricerca specificando come ho inteso raccogliere, contenere e circoscrivere i dati che successivamente ho analizzato; metterò anche in evidenza quali *case studies* – fra quelli da me presentati in sede di analisi della letteratura - hanno rappresentato un riferimento metodologico prevalente per garantire maggiore consistenza alle mie conclusioni.

5.3. Le distinte fasi del case study

Il mio piano di lavoro ha previsto una iniziale *fase esplorativa* nella quale ho approfondito la conoscenza del servizio dove poi ho sviluppato la mia ricerca e una successiva *fase descrittiva* nella quale - soprattutto attraverso l'analisi di interviste semi-strutturate - ho cercato di descrivere i processi decisionali discrezionali degli assistenti sociali rispetto alla presa in carico. Infine vi è stato un ulteriore momento, appendice della seconda fase, che ho definito di *approfondimento condiviso* nel quale, attraverso un confronto con gli operatori con lo strumento del focus group, ho cercato di arrivare ad una interpretazione più argomentata dei comportamenti e delle decisioni da me osservate.

Questa distinzione in fasi ritengo sia coerente con le distinte finalità che possono caratterizzare un *case study* secondo Yin (1994) e Flyvbjerg (2006) e che possono convivere all'interno di un solo progetto di ricerca. Non si tratta di fasi divise in maniera rigida ma mi pare sia utile distinguerle in questo modo per maggiore chiarezza, perché, in effetti, al di là delle finalità generali della ricerca, sono esistiti, nel percorso che è stato effettuato, obiettivi parziali distinti dal generale quesito di ricerca.

La *fase esplorativa*, cioè quella iniziale, è consistita in un periodo di osservazione partecipante nel servizio, in una analisi della normativa, della documentazione interna e degli assetti organizzativi ufficiali per verificare se la struttura che ospitava il mio lavoro aveva delle caratteristiche che la potessero fare considerare come una *street-level bureaucracy*; la *fase descrittiva* – e centrale di tutta la ricerca - si è concentrata sulle interviste agli assistenti sociali e agli altri operatori investiti del

compito della gestione dei casi per cogliere le caratteristiche più rilevanti del loro agire discrezionale nella presa in carico e nel lavoro con i minori; *l'approfondimento condiviso*, ha rappresentato una continuazione della seconda fase in cui ho portato agli operatori stessi gli elementi raccolti e le mie conclusioni provvisorie confrontandoli con loro e raccogliendo ulteriori contributi che mi hanno consentito di interpretare con maggiore profondità le loro azioni e di arrivare con maggiore chiarezza a delle conclusioni esplicative.

5.3.1. La fase esplorativa : il servizio come una street-level bureaucracy

L'avvicinamento al servizio è stato estremamente graduale. I tempi per ottenere l'autorizzazione da parte dell'ente di riferimento ad avviare la ricerca sono stati condizionati da un lungo periodo di silenzio che ha preceduto l'arrivo della autorizzazione stessa. La causa di questa complicazione iniziale ha messo in evidenza una particolarità strutturale della organizzazione del servizio che si è dimostrata un elemento da tenere in considerazione anche rispetto alla ricerca vera e propria sul campo e rispetto al modo di intendere i rapporti gerarchici all'interno dell'ente.

Il servizio, infatti, fa capo contemporaneamente a due distinte Direzioni, una centrale e tecnica ed una territoriale e prevalentemente amministrativa: gli assistenti sociali devono quindi alternativamente fare riferimento, nella catena di comando, ad un responsabile territoriale detto Segretario di Municipio oppure, a livello centrale, ad un Dirigente dell'area dell'integrazione socio-sanitaria. Il primo è responsabile diretto del funzionamento quotidiano del servizio (orari, autorizzazioni ferie, emergenze legate al territorio) ed è sostanzialmente un dirigente amministrativo; il secondo è referente più tecnico essendo un responsabile apicale dei budget che attivano i servizi esternalizzati e del funzionamento degli uffici tecnici centrali che fanno da supporto al territorio, ed è un dirigente assistente sociale .

Alcuni compiti sono divisi in modo chiaro fra i dirigenti. Molti altri (e ciò è emerso nelle interviste con gli assistenti sociali) non sono chiaramente ripartiti: questo è accaduto anche per la mia autorizzazione ad effettuare la ricerca sul campo e così i

tempi di avvio si sono allungati. Verbalmente nessuno ha opposto obiezioni alla mia proposta di ricerca ma alla fine, trattandosi di una richiesta inusuale per quel servizio, e quindi di difficile attribuzione per competenza ad uno o ad un altro dirigente, i passaggi e le attese sono raddoppiati: la autorizzazione è dovuta arrivare da entrambi. In effetti la cosa non ha creato particolari problemi ma ha evidenziato sin dall'inizio l'esistenza di assetti organizzativi molto articolati, la presenza di passaggi gerarchici particolarmente macchinosi e ridondanti, più simili a quelli un assetto burocratico tradizionale che a quelli di un modello manageriale moderno. L'impressione iniziale è stata che gli assetti manageriali, intesi nel senso della razionalizzazione praticata dal management (Pollitt Bouckaert, 2011), mancassero del tutto o fossero molto fragili e che, di conseguenza, le pratiche discrezionali (in questo caso "non decisionali") avessero molto spazio a tutti i livelli.

Superato questo illuminante inizio, si è avviata la vera e propria fase esplorativa della ricerca nel servizio, nella quale ho individuato due micro-obiettivi funzionali al buon inizio del processo di ricerca, cioè quello di inserirmi nel contesto operativo oggetto di studio venendo accettato dagli operatori e quello di verificare se, nelle caratteristiche generali del servizio stesso, si potessero rinvenire elementi sostanziali tali da farlo ritenere una *street-level bureaucracy* come la descrive Lipsky, cioè un servizio caratterizzato da vaga ed ambiziosa normativa di riferimento, da problemi di carenza di budget e risorse umane inadeguate rispetto agli obiettivi, da tensione fra management e professionisti.

Mi sono, quindi, prima di tutto, impegnato ad inserirmi ed ad essere accettato all'interno del servizio, frequentandolo regolarmente per un certo periodo (circa 140 ore, cioè circa 20 giornate nell'arco di tre mesi), svolgendo al suo interno il mio lavoro di ricercatore, occupando una scrivania come tutti gli altri operatori ed osservando, in particolare, se prevalessero modalità informali o formali nella relazione fra gli assistenti sociali e fra loro ed i superiori gerarchici. Si è trattato di un periodo di osservazione partecipante scoperta (Cardano, 2011) che mi ha permesso di conoscere alcuni aspetti organizzativi interni che non compaiono in alcun documento e che si sono rivelati essenziali per comprendere alcune delle prassi operative esistenti e per individuare i luoghi e le modalità informali all'interno dei

quali vengono prese le decisioni sui casi. E' stato – come si vedrà più avanti - un passaggio rilevante in quanto, in particolare, si è evidenziato come il servizio sia diviso in due vere e proprie sottounità operative che fanno capo a due diversi territori, agiscono in totale autonomia e producono stili operativi e decisioni con modalità differenti l'una dall'altra.

Questa è stata la fase nella quale ho dovuto ben chiarire che il mio ruolo nel servizio era quello di ricercatore e non di collega. Si tratta infatti di un contesto nel quale ero già conosciuto professionalmente. Ho infatti lavorato per molti anni nello stesso ente in un servizio dalle caratteristiche simili ma in un altro territorio, molto distante da quello investigato. Conoscevo già le caratteristiche organizzative dell'ente (anche se non ero più operativo da circa due anni) e molti operatori (oltre della metà), anche se solo con alcuni di loro avevo avuto contatti legati alla pratica professionale¹⁷. Questa particolare condizione mi ha offerto il vantaggio di arrivare sul campo disponendo già di molte informazioni e contatti personali ma mi ha esposto al rischio (corso consapevolmente) di essere condizionato dalle mie pregresse opinioni sul servizio e da eventuali altri pregiudizi personali che conto di essere riuscito a contenere.

Contemporaneamente alla fase dell'osservazione partecipante mi sono dedicato alla analisi delle norme che ritenevo maggiormente importanti per l'agire professionale degli assistenti sociali, alla ricognizione dei regolamenti che dovrebbero guidare i comportamenti degli operatori, alla ricognizione dei dati relativi al budget territoriale ed alle risorse del personale, per aggiornarmi rispetto alla comprensione dell'assetto organizzativo del servizio. Ho cercato di rilevare quali contraddizioni emergessero fra dettati normativi e risorse; sono andato alla ricerca di possibili documenti interni che evidenziassero procedure rigide che, managerialisticamente, devono essere seguite da parte degli operatori. Ho cercato, in sostanza di individuare e mettere in evidenza le caratteristiche tipiche delle *street-level bureaucracies*.

Riepilogando ho messo in atto, in questa prima fase, le seguenti azioni di ricerca:

- osservazione partecipante scoperta;

¹⁷ Per maggior precisione va detto che ho ricoperto per alcuni anni anche la funzione di Giudice Onorario presso il Tribunale per i Minorenni di Genova ed anche in questo ruolo mi sono rapportato occasionalmente con il servizio

- analisi della normativa di riferimento con particolare attenzione alla normativa regionale (legge e piano sociale integrato);
- analisi dei documenti interni (regolamenti e altri documenti di indirizzo organizzativo) che disciplinano la fase della presa in carico delle persone ed in particolare della presa in carico dei minori a rischio e delle loro famiglie;
- ricognizione dei dati relativi al budget del servizio ed al personale attivo al suo interno impegnato nel lavoro diretto con l'utenza;
- individuazione ed analisi dell'organigramma interno e dei raccordi centro periferia dal punto di vista organizzativo così come l'organizzazione li presenta.

L'aver effettuato questi passaggi in contemporanea con la mia presenza nel servizio ha arricchito i miei dati: ho, infatti, potuto allargare il campo dei documenti da analizzare grazie alle indicazioni raccolte informalmente sul campo ed ho avuto suggerimenti preziosi su come procedere successivamente rispetto alla analisi dell'esercizio della discrezionalità – che rappresenta la seconda fase del mio percorso di ricerca. In essa, invece, lo strumento principale ad essere utilizzato è stato quello dell'intervista qualitativa.

5.3.2. La fase descrittiva: quale discrezionalità

Confermato in gran parte, attraverso la prima fase esplorativa, che gli elementi caratterizzanti l'organizzazione del servizio studiato sono quelli di una *street-level bureaucracy* - e che quindi si tratta di un contesto estremamente contraddittorio nel quale la dialettica fra managerialismo e professionalismo è tesa ed articolata - sono passato ad investigare come, discrezionalmente, agiscono gli assistenti sociali nella fase della presa in carico. Ho affrontato cioè il cuore del mio progetto di ricerca.

Per effettuare questo passaggio senza limitarmi alla dimensione qualitativa del fenomeno ho realizzato preliminarmente una breve analisi dei dati quantitativi disponibili relativi al primo accesso; poi mi sono dedicato alle interviste di tutti gli operatori e delle altre figure chiave del servizio (titolari di posizioni dirigenziali,

oppure organizzative e quindi esercitanti un mandato potenzialmente di tipo organizzativo-manageriale).

Più dettagliatamente le azioni di ricerca messe in atto in questa fase sono state le seguenti :

- analisi dei dati del primo accesso (detto segretariato sociale)¹⁸ precedente alla presa in carico, mirata ad identificare a quali tipi di richieste e di utenti viene di fatto data priorità ed eventuali tendenze al razionamento del servizio da parte degli operatori;
- interviste semi-strutturate agli operatori sul campo che seguono direttamente i casi (14 assistenti sociali, un'educatrice, due psicologhe) sul tema delle loro scelte discrezionali nella presa in carico;
- intervista al coordinatore del servizio, a due funzionari direttivi e ad una dirigente di riferimento individuate come le figure maggiormente rilevanti da un punto di vista gerarchico¹⁹ rispetto agli interventi diretti sui minori;
- prosecuzione dell'osservazione partecipante palese (soprattutto attraverso la presenza a riunioni).

Ho effettuato una analisi bivariata dei dati disponibili nel servizio sul primo accesso per raccogliere elementi che aiutassero a comprendere quali utenti vengano individuati come prioritari dagli operatori nella fase della presa in carico. I dati quantitativi raccolti sono stati restituiti agli assistenti sociali ed utilizzati nel corso delle interviste per verificare se in essi riconoscessero scelte professionali individuali o la conseguenza di indicazioni organizzative di tipo più o meno manageriale.

Attraverso le interviste ho cercato di parlare dell'oggetto della mia ricerca direttamente con gli interessati, cioè con coloro che agiscono quotidianamente la

¹⁸ Il lavoro sui dati si è, di fatto, svolto in un arco temporale prolungato che abbraccia anche la prima fase del mio lavoro sul campo. Le evidenze emerse da questa piccola analisi quantitativa verranno presentate più in dettaglio all'interno del Capitolo 6.

¹⁹ Non definisco queste figure come manager sia perché esse non vengono definite come tali all'interno dell'organizzazione, sia perché è parte degli obiettivi della ricerca comprendere quanto esse agiscano effettivamente in una prospettiva managerialistica.

discrezionalità o cercano di governarla (quindi operatori, funzionari e dirigenti). Ho cercato di raccogliere descrizioni di comportamenti discrezionali ragionando insieme a loro su specifiche azioni messe in atto nei primi contatti con le persone e sottoponendo loro un caso paradigmatico allo scopo di compararne l'approccio individuale nella fase della presa in carico. Le interviste effettuate sono state configurate come interviste semi-strutturate (Corbetta 1999, p.415). Ho optato per questa modalità in quanto l'ho ritenuta il tipo di intervista più adatto ad un tema di ricerca che necessitava di una struttura di base che guidasse il percorso comunicativo, ma che consentisse allo stesso tempo una interazione flessibile fra intervistatore ed intervistato e non fosse prigioniera di uno schema troppo rigido (Cardano, 2011); si tratta infatti, a mio parere, di un tema (quello della discrezionalità) che non poteva essere esplorato attraverso interviste del tutto strutturate e che, attraverso interviste estremamente aperte, come le interviste in profondità o quelle narrative (Riessman, 2008), avrebbe rischiato di consegnare materiale troppo disarticolato e non sempre facile da decodificare.

Ho strutturato pertanto uno schema che prevedeva domande con risposte aperte che lasciassero possibilità all'intervistato di scegliere cosa dire e di esprimere le proprie opinioni organizzando la risposte secondo la modalità che essi ritenevano migliore ma all'interno di una scaletta minimamente prestabilita; alcune di queste domande erano domande proiettive, con le quali ho cercato di esplorare sentimenti, emozioni per cercare di arrivare a cogliere o a ipotizzare le motivazioni dei comportamenti. Le interviste sono state tutte registrate e trascritte letteralmente. La fase successiva, quella della analisi, ha previsto un lavoro di *labeling* e di studio dei testi effettuato anche attraverso un programma informatico, Atlas.ti (Friese, 2012), ma soprattutto attraverso un ripetuto ascolto di quanto registrato; l'ascolto si è rivelato decisivo per mettere in evidenza i passi più significativi delle interviste stesse e per procedere poi alla parte interpretativa.

Quello che si è cercato di cogliere attraverso le interviste è stato innanzitutto il livello di attenzione, interesse e consapevolezza degli operatori rispetto al tema della discrezionalità in generale o, come viene definito più spesso nei servizi, della

autonomia professionale²⁰. In secondo luogo sono state raccolte le informazioni rispetto alle specifiche pratiche discrezionali nella fase della presa in carico: alcuni operatori hanno semplificato il lavoro del ricercatore esplicitandone i meccanismi molto consapevolmente, altri hanno dato risposte maggiormente articolate e meno chiare fornendo però materiale interessante per il lavoro di interpretazione che ha seguito le interviste.

Con il lavoro interpretativo si entra nel campo dell'ermeneutica, una ermeneutica non limitata alla ricerca del senso di un testo o di un discorso ma estesa alla ricerca del senso dei comportamenti degli individui e delle organizzazioni: *“non sono tanto le tecniche a garantire la conoscenza quanto piuttosto l'ermeneutica come arte dell'ascolto, predisposizione a imbastire una comunicazione fra soggetto ed oggetto”* (Montesperelli, 1998). Una ermeneutica che cerca di cogliere il nesso fra teoria e pratica del servizio sociale ma anche le sue contraddizioni esplorando scelte e strategie che possono stridere rispetto ai principi della professione ma anche rispetto alla logica delle organizzazioni all'interno delle quali si opera. Si fa naturalmente riferimento ad una ricerca della conoscenza nel senso della comprensione (Dilthey, 1900) che non pretende di giungere ad oggettivismi improbabili, ma che vuole garantire la tracciabilità del percorso di ricerca e non intende nascondere le posizioni specifiche del ricercatore. Il prodotto dell'interpretazione non viene quindi presentato come una conclusione definitiva, non è una spiegazione esaustiva e nemmeno una esplicitazione fenomenologica: *“...è ascolto, esplicitazione non definitiva, rinvio ad altro, differenza...”*(Montesperelli 1998, p. 16).

Questa seconda fase ha rappresentato la parte più ampia del lavoro sia pratico (interviste, osservazioni, trascrizioni, analisi) sia di elaborazione: ha prodotto una serie di interpretazioni provvisorie, una serie di teorizzazioni a partire dall'analisi del dato (quantitativo e qualitativo) raccolto e documentato. Queste teorizzazioni, coinvolgendo direttamente l'agire degli operatori intervistati, le loro prassi operative ed i loro principi professionali sono poi state restituite agli operatori stessi in una terza fase, di ulteriore approfondimento, che ha portato a nuove riflessioni e ad

²⁰ La distinzione fra questi due concetti è stata affrontata nel corso del terzo capitolo (paragrafo 3.2.2.)

affinare alcune interpretazioni per mezzo del confronto avvenuto attraverso lo strumento del *focus group* (Cataldi, 2009).

5.3.3. L'approfondimento condiviso

Il percorso di ricerca si sarebbe anche potuto concludere con la seconda fase appena descritta. Tuttavia mi è parso importante procedere ulteriormente. Anzitutto per una esigenza personale di confronto che doveva essere, a mio parere, soddisfatta all'interno del disegno della ricerca stesso e che ritenevo potesse essere utile dal punto di vista della mia comprensione dei dati raccolti; inoltre, in quanto ho potuto fare riferimento ad un lavoro simile di Mark Baldwin (2000) che ha evidenziato come possa essere epistemologicamente significativo, all'interno dello stesso percorso, reindirizzare il proprio lavoro cercando una maggiore condivisione con le persone già precedentemente intervistate, arricchendo così di nuove informazioni ed affinando i propri punti di vista. Il lavoro a cui mi riferisco è "*Care management and community care. Social work discretion and the construction of policy*" (Baldwin 2000), ed in esso, ad una fase in cui lo strumento centrale di un *case study* è stato quello della intervista semi-strutturata, ne è seguita una, maggiormente condivisa con gli intervistati, nel quale il loro coinvolgimento, ed il confronto attraverso il *focus group*, è stato determinante per la comprensione dei dati già raccolti e la loro rielaborazione.

Da un punto di vista personale avevo, infatti, avuto la forte impressione, durante alcune interviste effettuate, che il filo della comunicazione fosse stato interrotto un po' bruscamente e che alcuni intervistati avrebbero voluto dire più cose e porre quesiti di approfondimento. Molti di essi erano infatti interessati al tema della discrezionalità e della autonomia professionale ma erano più abituati a ragionarci in linea di principio che in riferimento al loro agire quotidiano: domande e riflessioni avevano forse bisogno di maturare nelle loro teste come anche nella mia. Questa impressione era ulteriormente rafforzata dal fatto che, durante i momenti di osservazione partecipante, cioè durante la mia presenza nel servizio, mi venivano chiesti abbastanza frequentemente chiarimenti sull'oggetto della ricerca a partire dal

fatto che il termine discrezionalità, era poco utilizzato per descrivere la autonomia degli operatori. Ho avuto quindi la sensazione di avere messo in moto delle riflessioni spontanee e di gruppo che dovevano essere ulteriormente raccolte e confrontate con le mie elaborazioni prima di trarre le conclusioni definitive.

Baldwin, nel testo appena citato (pur all'interno di un percorso diverso), ha offerto un riferimento metodologico prezioso e un serio motivo per giustificare l'interesse e lo sforzo di coinvolgere maggiormente gli operatori come ho tentato di fare in questa parte finale. Egli sostiene che un uso appropriato di uno strumento come quello dell'intervista semi-strutturata, supportato da adeguati collegamenti con la letteratura, può portare a produrre documenti rilevanti dal punto di vista scientifico ma non necessariamente significativi per il mondo della pratica professionale verso il quale il suo lavoro (e, auspicabilmente, anche il mio) era rivolto: *"it does not matter how authentic and empowering I was as an interviewer if the issues of ownership and meaning of the knowledge acquired through the interviews are not acquired and dealt with [...]. I am left with no foundations for claiming that the knowledge I gained through these interviews made any difference to the lives of people whom it concerned, even if it helped me in my accumulation of knowledge"* (Baldwin 2000, pp.133-4). Sostanzialmente Baldwin ha posto, in questo modo, all'interno del suo lavoro, il tema della difficile comunicazione teoria-pratica nel servizio sociale e quello del rapporto fra ricercatori ed operatori e della reciproca comunicazione di conoscenze. La risposta che ha dato è stata nella direzione di spingere verso un maggiore coinvolgimento degli operatori nei processi di ricerca, creando momenti di riflessione condivisi fra gli assistenti sociali e chi ha il ruolo di ricercatore, per favorire la comunicazione e la compenetrazione delle idee.

Mi è parso che questa posizione fosse particolarmente significativa per il percorso che stavo svolgendo ed ho stabilito, quindi, di fare alcuni passaggi ulteriori che non avevo precedentemente pianificato : una maggiore presenza nel servizio nell'ultima parte del mio percorso e l'utilizzo dello strumento del *focus group* con gli assistenti sociali come modalità di confronto conclusivo a partire dalle evidenze raccolte. Ho concluso, quindi, il mio lavoro in una prospettiva che ha degli aspetti di affinità con quella che viene definita ricerca cooperativa (*co-operative inquiry*). La ricerca

cooperativa, *strictu sensu*, tratta tutti coloro che sono coinvolti in essa come co-ricercatori. Si tratta di un approccio che ha elementi in comune con altri approcci conoscitivi in particolare l'*organisational learning* (Argyris Schon, 1996): è un processo che si compone di fasi di azione e di riflessione (Heron, 1996), che ha similarità strutturali con molti approcci contemporanei di servizio sociale che mettono al centro il lavoro di gruppo dei professionisti e quello che coinvolge gli utenti: "*there is also congruence with many of the more contemporary approaches to social work methodology, for example self directed group work*" (Baldwin 2000, pag.138). Non mi sono spinto fino a questo punto nel coinvolgere gli operatori, in quanto avrei dovuto ripensare totalmente l'architettura del mio progetto di ricerca – cosa che non intendevo fare perché tuttora ritengo che un *case study* flessibile quale quello che ho costruito sia il modo più efficace di esplorare la tematica della discrezionalità nel servizio sociale – ma ho cercato di essere maggiormente aperto e ricettivo alle posizioni dei protagonisti della ricerca.

Di conseguenza ho strutturato due *focus group* conclusivi dove, a partire da alcune mie osservazioni frutto dell'analisi delle interviste, ho ascoltato ed ho anche risposto agli operatori confrontandomi con essi, cercando di cogliere meglio le loro posizioni rispetto alla loro consapevolezza dei processi discrezionali in atto ed alla importanza del gruppo, del singolo e dell'organizzazione nelle decisioni operative. Il *focus group* è stato, quindi, lo strumento attraverso il quale ho potuto presentare parte delle mie riflessioni agli operatori e raccogliere le loro osservazioni e le loro rielaborazioni cercando, in questo modo, di avvicinare ulteriormente la dimensione teorica della ricerca al servizio. Si tratta di una modalità che ha tentato di dare una voce alla posizione degli operatori assistendo in questo modo "*alla costruzione collettiva delle asserzioni ed alla negoziazione dei significati*". (Cataldi 2009, p.13).

La scelta dello strumento del *focus group* è stata anche determinata dal fatto che le interviste e l'osservazione partecipante hanno messo in evidenza come una grande parte del lavoro dei singoli sia frutto di fitta interazione e dello scambio all'interno del lavoro di equipe. Il gruppo quindi è emerso come un passaggio centrale dei processi decisionali, come luogo di elaborazione di significati professionali condivisi

(Fargion, 2002), di esercizio riflessivo (Sicora, 2005) e di mutuo supporto fra operatori.

L'analisi dei focus group è stata di tipo contenutistico, incentrata cioè sull'oggetto delle enunciazioni raccolte ed ha presupposto un lavoro di trascrizione del materiale raccolto, di codifica, assimilazione, confronto con i dati di cui già si disponeva. Pur utilizzando un supporto informatico (Atlas.ti), e quindi potendo evidenziare con facilità alcuni dati quantitativi emersi dai *focus group* stessi (durata degli interventi, ripetitività linguistiche, livello di intensità della interazione fra i partecipanti) il cuore della analisi effettuata è stato di tipo ermeneutico in coerenza con l'approccio utilizzato anche per l'analisi delle interviste.

Questo è stato l'ultimo passaggio di ricerca sul campo che ha prodotto alcune nuove informazioni e nuovi dati ed ha contribuito alle conclusioni definitive del lavoro. E' anche stato il tentativo di allargare la discussione sul tema al territorio dove si è sviluppato il *case study*: la conseguenza di questo non è valutabile allo stato attuale ma credo che lo sforzo fosse necessario e doveroso, anche come restituzione al servizio del punto di vista specifico del ricercatore.

5.4. I dati raccolti, la loro analisi e le implicazioni sulle politiche di welfare

La ricerca, nella parte del lavoro sul campo e successivamente della analisi dei dati, pur avendo una struttura definita fin dall'inizio, ha prodotto, in corso d'opera, alcune modificazioni metodologiche in considerazione degli elementi che venivano via via raccolti ed analizzati. Come ho detto la parte finale del lavoro appena descritta è stata frutto di una riflessione iniziata durante la fase delle interviste, a partire dalla constatazione della complessità dei dati raccolti e non prevista inizialmente.

Un altro elemento che progressivamente ha acquistato una importanza superiore a quella prevista è quello delle implicazioni di politica sociale che emergevano dai dati progressivamente elaborati. Quasi tutti i passaggi hanno messo in evidenza – più di quanto prevedessi - la contraddizione fra gli elementi raccolti, che descrivevano

la residualità delle caratteristiche del servizio che si andava osservando, e la sua impostazione normativa di tipo universalistico (Franzoni Anconelli, 2002). La compresenza di questi due elementi, di fatto alternativi, è sembrata possibile anche grazie alla discrezionalità esercitata dagli operatori in quanto elemento che consente il funzionamento del sistema senza fare esplodere le sue contraddizioni. Grazie alla discrezionalità la macchina può non fermarsi mai, vengono sempre trovate soluzioni parziali che temporaneamente soddisfano i vari livelli organizzativi coinvolti ma senza approfondire la riflessione sulle contraddizioni esistenti.

Quindi, mentre durante gran parte del percorso di ricerca, la mia attenzione si è rivolta alla contrapposizione managerialismo/discrezionalità e alla individuazione dei meccanismi di esercizio della discrezionalità (in particolare al razionamento del servizio e alla semplificazione degli obiettivi), nella parte finale le mie riflessioni si sono concentrate anche su quanto la discrezionalità sia condizionata, assumendo una funzione politica che può garantire, in tempi di crisi o di ridimensionamento del welfare, questo stesso ridimensionamento senza che esso debba essere deliberato o annunciato politicamente. Queste implicazioni verranno affrontate nella parte finale del lavoro dopo la presentazione degli elementi raccolti.

I successivi capitoli saranno appunto dedicati alla presentazione dei dati e rifletteranno le distinte fasi della ricerca. Nel sesto capitolo verrà presentato il servizio evidenziando come le sue caratteristiche corrispondano a quelle di una *street-level bureaucracy* lipskiana. Nel settimo capitolo verranno presentati i contenuti emersi dalle interviste agli operatori e nell'ottavo il lavoro finale svolto attraverso i *focus group*. Nel nono capitolo, infine, si effettuerà l'analisi e l'interpretazione dei dati presentati nei capitoli precedenti evidenziando quale discrezionalità e quale managerialismo siano emersi e ricollegandoli ai punti teorici di partenza, quindi alla letteratura cui io ho fatto riferimento, ovviamente a partire dalle posizioni di Lipsky.

Capitolo 6

Il servizio sociale territoriale come una street-level bureaucracy

In questo capitolo descriverò quali specificità siano emerse nel servizio analizzato durante la prima fase della mia ricerca: esse hanno confermato la mia ipotesi di poterlo considerare una *street-level bureaucracy*. Metterò in evidenza come sussista uno spazio discrezionale nei processi decisionali degli operatori e come esso si caratterizzi per una notevole ampiezza, tanto da permettere agli assistenti sociali di gestire in autonomia e senza sostanziale controllo manageriale parti importanti del lavoro anche organizzativo quali il filtro all'accesso iniziale e la distribuzione del carico di lavoro²¹. Le caratteristiche di questa ampia discrezionalità mi hanno permesso di escludere l'ipotesi secondo la quale il lavoro sociale sarebbe ormai prevalentemente managerializzato come ipotizzato, in particolare da Howe (1986, 1994), per la realtà britannica. Nei capitoli successivi si cercheranno di individuare le caratteristiche di tale ampia discrezionalità e le conseguenze su operatori, organizzazione ed utenti.

Facendo riferimento a Lispky (1980), come già ripetutamente evidenziato, le *street-level bureaucracies* si caratterizzano per avere un quadro normativo ambizioso e poco definito che mette in difficoltà operatori e manager per una scarsa coerenza fra alti e vaghi obiettivi da perseguire e scarsa disponibilità di risorse (umane e finanziarie). Tale quadro organizzativo tende a portare ad un razionamento del servizio o ad una semplificazione degli obiettivi di fatto messi in atto discrezionalmente dagli

²¹ Quindi i momenti che caratterizzano la presa in carico (Cap. 5 par. 1)

operatori (Musil e al., 2004). Per verificare quanto queste caratteristiche si riflettano in quelle del servizio oggetto della ricerca mi sono dedicato, in questa fase iniziale – all'interno di un periodo di osservazione partecipante - alla analisi della normativa di riferimento, dei dati relativi alle risorse (budget del servizio e situazione del personale) e di quelli del primo accesso, detto segretariato sociale (per individuare eventuali elementi di razionamento nella fase del primo accesso). Essi sono stati integrati ed interpretati anche attraverso contributi raccolti durante l'osservazione partecipante e le prime interviste.

6.1. Il servizio sociale territoriale (ATS)

Il servizio nel quale ho effettuato la ricerca è un Ambito Territoriale Sociale (da qui in poi ATS) collocato nella città di Genova²². Tale servizio *“rappresenta la sede di accesso alla rete locale di interventi e servizi sociali (...) e provvede alla erogazione delle prestazioni sociali di base di informazione, consulenza, servizio sociale professionale, assistenza domiciliare, sostegno socio-educativo, aiuto personale attraverso l'unità operativa multi-professionale in cui sono presenti competenze psicosociali, educative ed amministrativo contabili”* (legge regionale 12/06, art.7, comma 1 e 2). Esso è, di fatto, il principale punto di accesso per la popolazione di un dato territorio alle prestazioni sociali ed il luogo da cui genera la erogazione degli interventi del sistema di welfare integrato descritto nella legge 328/2000: sia gli interventi detti di primo livello che quelli a più alta complessità (Banchemo, 2005).

L'utenza potenziale del servizio è quindi rappresentata dalla totalità delle persone residenti indipendentemente dalla fascia di età e dalle altre loro caratteristiche individuali. Si tratta di un servizio che ha una impostazione di carattere universalistico nella modalità di accesso (Franzoni Anconelli, 2002) ed appartiene ad un Comune considerato come principale ente regista della erogazione degli interventi di servizio sociale professionale sul territorio (Cesari, 2005).

²² Non vi è stata alcuna richiesta di anonimato da parte dell'ente e degli operatori del servizio che sono stati parte della ricerca. Tuttavia ho ritenuto di non dovere fornire tutti gli elementi che li potessero rendere facilmente riconoscibili per garantire almeno una parziale riservatezza che, per una, credo comprensibile, forma di riguardo nei loro confronti, mi è sembrata dovuta

Rispetto alle caratteristiche del personale la legge regionale di riferimento specifica che ogni ATS è coordinato da un assistente sociale, non specifica quali e quante debbano essere le professionalità degli altri operatori, ma parla, come già detto, di competenze psicosociali, educative ed amministrativo contabili (art.7 c.2). Il fatto che in diversi articoli della norma si faccia riferimento al servizio sociale professionale e che una parte del testo normativo stesso sia intitolata “*Assetto organizzativo del servizio sociale professionale*” evidenzia come si tratti di un servizio in cui la professione di assistente sociale è centrale e rappresenta un implicito riconoscimento alla sua rilevanza. La normativa non specifica quale debba essere l’organizzazione interna del lavoro dell’ ATS, lasciando ampio margine di manovra organizzativa ai Comuni che li devono gestire: le uniche precisazioni sono che è previsto un assistente sociale apicale detto *coordinatore di ambito* e che il territorio di riferimento debba avere una popolazione non inferiore ai 10.000 abitanti. Conseguenza di questo ampio margine di discrezionalità organizzativa è che sono possibili diversi assetti interni nei diversi ATS della Regione.

6.1.1. Assetto organizzativo del servizio : Sede e Polo

Il servizio si compone di fatto di due unità operative con gruppi di lavoro distinti al loro interno. In esse le assistenti sociali sono divise per competenze settoriali rispetto al tipo di utenza (adulti-anziani e minori). L’unità operativa più ampia sarà detta **Sede** ed ospita fisicamente anche il coordinatore e la maggior parte degli impiegati amministrativi; la più piccola sarà detta **Polo** ed ospita una quantità di operatori leggermente inferiore. Queste definizioni riflettono la terminologia utilizzata nel servizio. Le assistenti sociali sono la figura professionale maggiormente presente e sono le titolari della presa in carico dei casi (non può esservi un caso in carico senza l’assegnazione ufficiale ad un’ assistente sociale): sono presenti anche psicologi, impiegati amministrativi ed una educatrice.

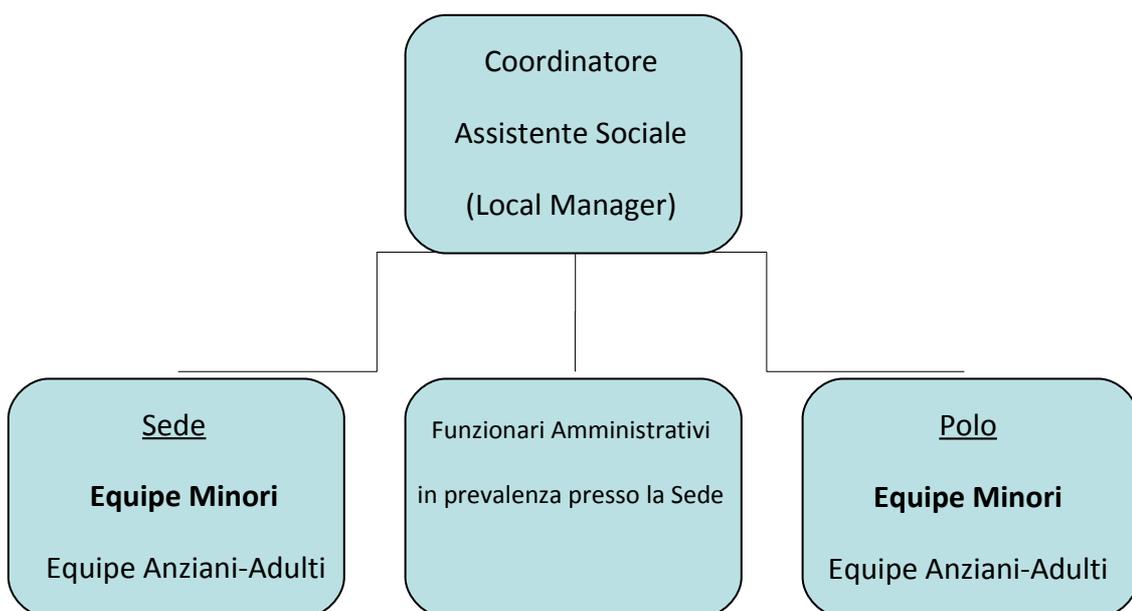
In ciascuna delle due unità vi è un gruppo di assistenti sociali che si occupa di anziani ed adulti ed un gruppo di assistenti sociali che si occupa di minori: il gruppo di lavoro degli anziani-adulti è sostanzialmente mono-professionale ed è composto

soltanto da assistenti sociali, quello dei minori è composto anche da una educatrice e da psicologi. Ho potuto rilevare che, di fatto, le equipe di lavoro operano in sostanziale autonomia l'una dall'altra: ne esistono quindi quattro (due per i minori).

La fase del primo accesso è invece condivisa fra assistenti sociali delle diverse equipe le quali poi, attraverso una riunione detta *Commissione segretariale* assegnano i casi, archiviano le richieste o le rinviando ad altri servizi: la riunione ed il processo della presa in carico sono autogestiti dagli assistenti sociali e ad essa non partecipa il coordinatore se non in occasioni in cui sono discusse situazioni particolari. Non esiste un documento interno che disciplini chiaramente e rigidamente il primo accesso: tuttavia esistono alcune indicazioni condivise a livello di ente che ne uniformano parzialmente il funzionamento (turnazione degli operatori, stessi giorni per l'accesso delle persone, commissione che filtra composta da assistenti sociali).

Quello che segue graficamente è l'assetto organizzativo osservato e descritto informalmente dagli operatori e dal coordinatore. All'interno dell'ente non esiste un organigramma ufficiale interno al servizio territoriale: l'organigramma generale con la ripartizione gerarchica interna e la catena di comando invece esiste ed è un documento presente anche sul sito internet dell'ente.

Tab 1. L'Ambito Territoriale Sociale. Le due Unità: Sede e Polo



Dal punto di vista dell'amministrazione comunale vi è un solo ATS suddiviso in due sottosedì, in conseguenza della ampiezza del territorio: delle soluzioni organizzative interne (ripartizione interna del personale, prese in carico, chiusure casi) sono di fatto delegati a farsi carico il coordinatore e gli operatori. *La discrezionalità organizzativa all'interno dell'ente è apparsa pertanto elevata* e sembra molto più ampia di quanto le indicazioni normative non facciano ipotizzare (Daneri e al., 2006; Cesari, 2005). L'esistenza di due entità così distinte mi ha messo in condizione di avere due sottounità eventualmente comparabili all'interno dello stesso *case study*: questo aspetto ha rappresentato una opportunità, in quanto potere osservare da subito differenze nette fra i due gruppi ha rappresentato la conferma di elevati elementi e spazi di discrezionalità. Allo stesso tempo, nel corso della ricerca, ho avuto la possibilità di osservare come emergano diverse modalità di declinare la discrezionalità non solo a livello individuale ma anche condizionate dai gruppi.

La mia attenzione si è concentrata comunque su quelle che ho definito (rispettando il linguaggio prevalente nel servizio) *equipe minori*, cioè su due gruppi di lavoro pluri-professionali prevalentemente composti da assistenti sociali ma con, al loro interno, anche psicologi ed una educatrice. Si tratta di gruppi che lavorano in autonomia l'uno dall'altro ma che condividono la gestione di alcune risorse (contributi economici, invio degli utenti presso servizi in convenzione): sostanzialmente collaborano, ma può anche accadere che essi entrino in concorrenza fra di loro rispetto all'utilizzo delle stesse risorse. Ho effettuato circa 140 ore di osservazione sul campo nel corso di circa 20 giornate di presenza. Le osservazioni sono state così suddivise: 80 ore circa presso la Sede centrale e 60 presso il Polo. Gli elementi che seguiranno rappresentano una brevissima sintesi del periodo di osservazione.

Differenti sono apparse le modalità di relazione informale fra gli operatori nelle due realtà (più collegiali nel Polo, più individualistiche nella Sede). Vi è la percezione da parte di tutti di appartenere ad entità operative distinte: nella Sede gli operatori tendono a lavorare maggiormente in autonomia, mentre nel Polo le discussioni ed i confronti professionali sono maggiormente frequenti. A questo può, forse, contribuire la struttura dell'edificio che ospita il Polo che raccoglie più operatori in

stanze di grandi dimensioni mentre la Sede si compone in prevalenza di una serie di piccole stanze occupate singolarmente dagli operatori.

Le riunioni congiunte (con tutti gli operatori insieme o parte di essi ma provenienti dai due distinti territori) avvengono indifferentemente nelle due unità senza un calendario rigidamente prefissato ma circa due volte al mese: questa non regolare frequenza accentua probabilmente la distanza fra i gruppi di lavoro. La discussione degli aspetti organizzativi (distribuzione del carico di lavoro, carenza delle risorse, riorganizzazioni interne) prevale nettamente, nelle riunioni, rispetto alla discussione multi professionale dei casi complessi: questa ha rappresentato una costante dei cinque meeting ai quali ho presenziato. Si è trattato di incontri ai quali partecipavano circa i due terzi degli operatori con una loro presenza parziale, cioè interrotta da frequenti telefonate ed uscite dalla sala dove si svolgeva la riunione a causa di impegni di servizio. La presenza del coordinatore nella riunioni non è stata costante (ha partecipato alla metà delle riunioni) e la delega al gruppo di lavoro per le decisioni organizzative è apparsa pressoché totale. Pur in un contesto di grande fluidità, gli argomenti in agenda vengono discussi in profondità e, rispetto ad ognuno di essi, vi è una decisione o una valutazione verbalizzata in un documento interno detto quaderno del verbale.

La Sede si trova in un grande quartiere periferico: questo territorio rappresenta una vera e propria piccola città, ha oltre 46.000 abitanti che si considerano come una realtà specifica (viene festeggiato un santo patrono diverso, vi si può osservare - urbanisticamente - al suo interno l'esistenza di una sorta di centro e di una periferia, viene rivendicata una specificità anche nel tipo di dialetto parlato) . Questo modo di sentirsi “cosa a sé” si riflette un poco sulla stessa Sede che si percepisce, anche attraverso le interviste, come autonoma, autosufficiente e maggiormente rappresentativa della totalità del servizio. Qui si trovano il coordinatore, due psicologhe (non a tempo pieno) ed una educatrice, e qui stanno la maggior parte dei funzionari amministrativi, oltre ad un gruppo solo leggermente maggioritario di assistenti sociali.

Il Polo è il riferimento, invece, per una popolazione di poco meno di 15.000 abitanti: è ritenuta una zona maggiormente critica dal punto di vista della complessità sociale

sia per avere, nel proprio territorio, molte aree industriali degradate e dismesse sia perché, avendo edifici residenziali di minore valore, è diventata un luogo di insediamento di nuclei a basso reddito alla ricerca di affitti contenuti. Convenzionalmente si assume che vi sia un minore reddito complessivo pro-capite ed un maggiore tasso di disoccupazione ma non sono disponibili nel servizio dati ufficiali cui fare riferimento; di fatto, i numeri presenti nell'annuario statistico dell'ente lo confermano²³. Per questo motivo, in proporzione alla popolazione totale, la quantità di operatori assegnati al Polo è superiore rispetto a quelli della Sede. Logisticamente il Polo si trova collocato presso una antica villa patrizia donata al Comune oltre un secolo fa': si tratta di uno spazio di interesse storico ed artistico ma è forse poco adatto ad ospitare un presidio di quel tipo (non è ben riscaldato a causa dei soffitti molto alti e gli spazi, seppur ampi, sono inadatti a colloqui ed accoglienza). I lavoratori del Polo si sentono un poco periferici ed isolati rispetto alla Sede.

Anche se esistono, quindi, due gruppi di lavoro distinti nella operatività, dal punto di vista informatico è sostanzialmente impossibile distinguere i dati numerici che li riguardano (quelli disponibili identificano sempre il servizio nel suo complesso). Illuminante è stata, per rimarcare la distanza fra le due unità ed il senso di appartenenza, una dichiarazione all'interno di una delle prime interviste: *“Certamente il Polo ha anche una realtà dal punto di vista pratico diversa dalla nostra[.....] è vero che questi due gruppi ci sono sempre stati, è un po' una tradizione, una cosa che si è strutturata nel tempo a prescindere da tutto. Comunque io intendo come mio gruppo quello della Sede e poi certamente il grande gruppo.”*

La distanza fra Sede e Polo (cioè il loro sentirsi due entità distinte) emerge particolarmente nelle riunioni congiunte a cui ho precedentemente fatto riferimento: in esse i temi prevalenti di tipo organizzativo ed il confronto fra le esigenze delle due unità fa, talvolta, salire le tensioni fra gli operatori. Questo aspetto risulta essere interessante non tanto per la relativa “rivalità” fra i gruppi ma perché sembra confermarsi, già nella fase della osservazione partecipata, che i servizi territoriali

²³ Il reddito medio annuo pro capite nel territorio corrispondente al Polo è di 17.052 euro; il reddito medio pro capite del territorio corrispondente alla Sede è di 20.346 euro. Quello cittadino è di 23.892 euro.

hanno una grossa delega a livello organizzativo: il “chi fa che cosa ?” ed il “come si organizza il lavoro” non è gerarchicamente stabilito ma passa attraverso un confronto che ha luogo soprattutto nelle riunioni e che viene esaltato dalla presenza dei distinti gruppi di lavoro. E’ un segno di una delega agli operatori da parte dell’organizzazione di scelte altamente complesse: è, cioè, un primo indicatore di quella *discrezionalità complessa*, che Lipsky considera come un elemento che va al di là dell'autonomia e che può denotare anche un carico gravoso di responsabilità e di dilemmi etici che pesano sugli operatori.

Alcune parole sulla figura del *coordinatore*: da più di 10 anni ricopre questa posizione nel servizio ed è molto rispettata da parte di tutti i colleghi. E' parso che la stima di cui gode sia tanto professionale quanto personale ed è stata ampiamente esplicitata nella fase successiva della ricerca durante le interviste. Tende a mediare all'interno del gruppo di lavoro ma ad essere ferma nel rispetto delle indicazioni degli uffici centrali: in questo senso è garante del funzionamento della catena di comando. Dal punto di vista amministrativo è titolare di una posizione organizzativa: ha cioè un benefit economico dovuto alla posizione che non è stabile ma viene rinnovata periodicamente. Si tratta di un elemento di debolezza della posizione che la rende oggettivamente più condizionabile dalle pressioni gerarchiche. Tuttavia non esita a riportare riflessioni e considerazioni degli operatori a livello centrale ed è percepita dagli operatori come assistente sociale che ricopre un altro ruolo e non come manager-organizzatore *tout court*. La sua figura appare simile a quella dei *local managers* descritta da Evans (2010 a, p.98) in “*Professional discretion in welfare services*”. Evans dice: “*Local managers see themselves as policy actors – in the sense of interpreting adapting and choosing policy. In part this was a role given within the organization, but it is also a response to the situation in which they find themselves – having to juggle conflicting policy requirements and insufficient resources - rather like the street-level staff they manage. [...] These managers criticize policy and seek to mitigate its impact in line with their professional commitment to service users and professional social work*” . Si tratta quindi di un *local manager* che incarna non solo la figura di un facilitatore all'interno di una gerarchia ma di un professionista consapevole delle

contraddittorietà del sistema nel quale deve agire e che ha il mandato istituzionale di fare funzionare.

L'osservazione partecipata nella fase iniziale della ricerca mi ha permesso di osservare quelle che potrei definire micro-decisioni (Gherardi, 1985) e di definire meglio le successive domande delle interviste. Soprattutto nella Sede ho osservato operatori che si confrontano (due assistenti sociali o anche assistente sociale e psicologa/educatrice) e prendono decisioni operative importanti al di fuori da riunioni ed incontri programmati. Non sono accadimenti occasionali né legati alle emergenze: gli operatori si scelgono per fare questo, si confrontano all'interno dei loro uffici e poi agiscono grazie a queste micro-consulenze che hanno l'aria anche di un mutuo supporto personale. E' stata anche osservata la sperimentazione della presa in carico congiunta di casi complessi da parte di due assistenti sociali²⁴. Tutte queste modalità sono consapevolmente consentite dal coordinatore: non si tratta di derive autogestionali all'interno dell'organizzazione, ma di passaggi monitorati che denotano rispetto dell'approccio metodologico dell'intervento dei professionisti. Senz'altro anche esse depongono a favore della esistenza di ampi margini discrezionali nella gestione del servizio sociale professionale. Tutto ciò appare come un *“modello di cooperazione che trasforma il processo di assunzione di una decisione in un processo sociale”* (P. Blau 1973, p.139), contribuendo a compattare il servizio. Con questo si intende dire che le modalità informali osservate sono apparse funzionali allo sviluppo della coesione degli assistenti sociali in un contesto di alta complessità e di incertezza, cioè utili allo sviluppo di un clima organizzativo positivo fra gli operatori.

Ecco di seguito una tabella riassuntiva del servizio. Sono indicate le due unità operative, la popolazione di riferimento, gli operatori ed alcune specificità importanti emerse. Non si è voluto intenzionalmente descriverlo con un organigramma ma centrare lentamente l'attenzione sul suo funzionamento - in una prospettiva *bottom-up* e parzialmente etnografica all'interno del case study (Yin

²⁴ Questa modalità di agire professionalmente è stata motivata dalle assistenti sociali come una risposta operativa a difficoltà legate alla gestione di casi particolarmente complessi ed anche come un sostitutivo della coppia assistente sociale-psicologo che è ritenuta in letteratura (Cabassi Zini, 2004) l'opzione ideale ma, in questa sede, scarsamente utilizzabile per carenza di personale

1994) – per andare alla ricerca di quello che può essere definito come “*ruolo agito*” dagli assistenti sociali (Toniolo Piva 2002, p. 26).

Tab.2 - Sede e Polo

Ambito Territoriale Sociale (ATS)	Popolazione	Coordinatore e funzionari	Operatori	Specificità
Sede	46.000 circa	1 Coordinatore 5 Amministrativi	6 AS minori 3 AS anziani. 1 AS adulti 2 Psicoghe (Polo e Sede) 1 Educatrice (Polo e Sede)	-Senso di superiorità rispetto al Polo (ma senza imposizioni) - Pratica professionale più individualistica
Polo	15.000 circa	2 Amministrativi	5 AS minori 1 AS anziani 1 AS anziani/adulti	-Maggiore collegialità nei processi decisionali - Senso di subalternità rispetto alla Sede

Il periodo di osservazione mi ha consentito quindi di rilevare una altissima autonomia di movimento da parte degli operatori. Ad eccezione di alcuni momenti quali i colloqui di segretariato sociale (che erano regolarmente previsti durante certi giorni della settimana) ho rilevato notevole flessibilità nella programmazione del servizio: non si sono evidenziate procedure che dovevano essere rispettate rigidamente. La gerarchia è sembrato quasi assente alla osservazione in termini di indicazioni procedurali sulla gestione dei casi e l'autonomia professionale totalmente rispettata.

Tuttavia la pressione dell'organizzazione è apparsa costante nelle parole degli operatori: per l'incombere dei vincoli di bilancio imposti e per il mandato istituzionale di tutela dei minori da perseguire, obiettivi sui quali l'organizzazione pur senza fissare regole, sembra voler vigilare “*trying to restrict workers' discretion in order to secure certain results*” (Lipsky 1980, p.19).

L' ATS è emerso, quindi, come un servizio che consente agli operatori una certa autonomia ed in cui la presenza di una macro-organizzazione di appartenenza che imponga regole vincolanti di fatto non c'è. Ci sono compiti rilevanti come il filtro iniziale delle richieste e la gestione del carico di lavoro di cui gli operatori sembrano essere direttamente investiti ma con margini di manovra sostanzialmente ridimensionati dalla carenza delle risorse finanziarie ed umane.

I paragrafi che seguono approfondiranno maggiormente alcuni nodi essenziali del servizio:

- le caratteristiche della normativa di riferimento che inquadrano il mandato istituzionale;
- i dati specifici sulle risorse finanziarie e umane ed il carico di lavoro;
- il filtro iniziale delle richieste che rappresenta un momento strategico per il funzionamento del servizio.

Essi serviranno a comprendere meglio le complessità dell'organizzazione e del mandato sostanziale all'interno del contesto operativo. Come sottolinea Lipsky :
"...street level workers interact with citizen in the course of the job and have discretion in exercising authority; in addition they cannot do the job according to ideal conceptions of the practice because of the limitations of the work structure"
(Lipsky, 1980, xvii).

6.2. L'analisi documentale: i riferimenti normativi

Le norme di cui ho effettuato un approfondimento sono le seguenti²⁵: la legge quadro nazionale 328/2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali ; la relativa legge regionale 12/06 per la promozione del sistema integrato dei servizi sociali e sociosanitari che ispira il servizio analizzato; la legge 285/97 per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza per la particolare attenzione che si è prestato al settore dei minori nel corso della ricerca. Ho inoltre analizzato

²⁵ Nel presente paragrafo si riprendono, più in dettaglio, temi in parte già trattati nel Cap. 1

due documenti interni all'ente, più specifici, relativi alla presa in carico dei casi ed alle linee operative rispetto al maltrattamento ed abuso dei minori che commenterò a parte.

Ho effettuato, quindi, un lavoro di analisi documentale di tipo istituzionale (Corbetta 1999), in contemporanea al lavoro sul campo, con l'obiettivo di evidenziare in dettaglio quale tipo di welfare queste norme riflettano, come venga considerata in esse l'autonomia professionale e mettere in relazione il tutto al livello di implementazione osservato. La normativa infatti, è un riferimento fondamentale di partenza per gli operatori che nel loro agire quotidiano non rappresentano soltanto sé stessi ma anche l'organizzazione ed il modello di welfare di cui fanno parte (Titmuss, 1974). La scelta è caduta su queste norme in quanto esse rappresentano le fondamenta sull'organizzazione del servizio secondo la letteratura (Maggian, 2001; Banchemo, 2005) che li descrive come prodotti di ispirazione universalistica (P. Ferrario, 2011). Di queste ho analizzato in particolare la parte introduttiva (dei principi generali) e quella relativa ai minori e alle famiglie in difficoltà. Per effettuare questa analisi mi sono avvalso anche di un supporto informatico, Atlas ti. (Friese, 2012), che mi ha consentito di mettere meglio in evidenza le parti del testo che si esprimevano in maniera maggiormente esplicita in termini di modelli di welfare: mi sono particolarmente concentrato sulla presenza di termini e locuzioni che facessero riferimento esplicito ai diritti, alla loro esigibilità, alla cittadinanza sociale e che quindi fossero indicatori di una ambizione universalistica che risulta essere la tendenza prevalente del sistema italiano a partire dagli anni '70 (Neve, 2008).

La legge 328/2000 rappresenta il punto di riferimento centrale per tutto il sistema dei servizi. Di fatto essa definisce la cornice all'interno della quale i servizi territoriali si sviluppano e, quindi, è essenziale per comprendere il modello di servizio territoriale che ha voluto il legislatore nazionale. Si tratta di un testo che tende al riconoscimento di diritti sociali esigibili nella logica di Marshall (1949). Esprime tuttavia un universalismo che riconosce limiti alla esigibilità e definisce i propri confini attraverso l'individuazione di livelli essenziali di assistenza (Maggian, 2001): in questo senso si parla, per il sistema italiano, di universalismo selettivo (Franzoni

Anconelli, 2002). Tali principi si esprimono in particolare in vari passaggi dell'art.2 della norma:

- al primo comma dove si parla di *“diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali [per i] cittadini italiani”*
- al secondo comma nel quale si esplicita chiaramente che *“il sistema integrato degli interventi e servizi sociali ha carattere di universalità”*
- al terzo comma nel quale si specifica che *“ i soggetti in condizione di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali, accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali”* mettendo in evidenza chi debba avere priorità nell'erogazione degli interventi e, implicitamente, dando una traccia delle priorità rispetto al problema della carenza delle risorse (Maggian, 2001) .

Il tema dei diritti torna poi all'art. 13 trattando la carta dei servizi. Il comma 2 recita: *“[...] al fine di tutelare le posizioni soggettive e di rendere immediatamente esigibili i diritti soggettivi riconosciuti, la carta dei servizi sociali, ferma restando la tutela per via giurisdizionale, prevede per gli utenti la possibilità di attivare ricorsi nei confronti dei responsabili preposti alla gestione dei servizi”*. Lo specifico di quali interventi siano prioritari nel settore dei minori non è definito in dettaglio nell'articolo 16 della L.328/00 che tratta la valorizzazione ed il sostegno delle responsabilità familiari quanto piuttosto nel successivo articolo 22 (al punto c del comma secondo) che individua come essenziali : *“ gli interventi di sostegno per i minori in situazione di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza”* .

Parte di ciò che è sinteticamente esplicitato nella legge 328/00 si può trovare, in forma maggiormente estesa per quanto riguarda i minori, in una norma emanata

alcuni anni prima, cioè la 285/97 “Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l’infanzia e l’adolescenza”. Tale norma, senza fare riferimento esplicito a livelli essenziali, spinge verso la creazione di un sistema di promozione e prevenzione per l’infanzia e fissa una sorta di macro obiettivo prioritario che è quello del superamento di forme di intervento ormai considerate superate come l’istitutizzazione (peraltro parzialmente raggiunto a livello nazionale). La norma mira alla “ *realizzazione di servizi di preparazione e sostegno alla relazione genitori figli, di contrasto alla povertà e alla violenza, nonché di misure alternative al ricovero in istituti educativo assistenziali tenendo conto altresì della condizione dei minori stranieri*”.

L’articolo 4 della stessa legge è ancora più chiaro rispetto ai punti da implementare in via prioritaria:

“- erogazioni di un minimo vitale per minori inseriti in famiglie o affidati ad un solo genitore, anche se separati;

- informazione e sostegno alle scelte di maternità e paternità;

- azioni per prevenire situazioni di crisi e di rischio psicosociale;

- affidamenti familiari diurni e residenziali;

- accoglienza temporanea di minori anche sieropositivi o portatori di handicap;

- attivazione di residenze per donne agli arresti domiciliari;

-realizzazione di case accoglienza per donne in difficoltà con minori;

- servizi di mediazione familiari;

- interventi per la tutela dei diritti del bambino malato ed ospedalizzato”.

Queste indicazioni hanno guidato la realizzazione dei servizi nel decennio successivo nel settore dei minori ed hanno rappresentato un riferimento, sia per l’implementazione di servizi da parte del terzo settore sia per la messa in atto di interventi da parte degli operatori del servizio pubblico (Franzoni Anconelli, 2002)

La legge regionale cui il servizio fa riferimento ed a cui il servizio analizzato deve il proprio nome²⁶ – emanata successivamente, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e la attribuzione di competenza esclusiva alle Regioni nel settore dei servizi sociali - ha poi, in qualche modo, sintetizzato a livello locale i contenuti delle due sopracitate leggi nazionali. E' una legge quadro che ha ripreso i principi generali della 328/00 (universalismo selettivo, sottolineatura dei diritti sociali esigibili, carte dei servizi) ma ha dedicato spazio consistente al tema dei minori a rischio e della fragilità familiare all'interno del Titolo IV ed in particolare negli articoli 31-32-33 specificando molto più di quanto non faccia la legge nazionale ed istituendo anche un garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Andando in dettaglio, particolarmente interessanti – in termini di universalismo - risultano i contenuti dei primi quattro articoli della legge che ne definiscono principi e finalità : nello specifico l'articolo 1 e l'articolo 3 nei quali si parla di diritti sociali richiamando la 328/00. L'articolo 1 recita, nel suo incipit: *“La Regione [...] assume i principi fissati nella Costituzione quali valori di riferimento per la promozione del sistema integrato sociale e sociosanitario e per l'esigibilità dei diritti civili e sociali da parte delle persone, delle famiglie e delle formazioni sociali”* . L'articolo 3 è intitolato *“destinatari dei diritti di cittadinanza sociale”* e specifica, in sintonia con quanto era già stato delineato a livello nazionale, i soggetti che possono avere accesso prioritario ai servizi (nuovamente facendo riferimento all'universalismo selettivo).

Gli articoli 31 e 32 indicano come si debbano caratterizzare le politiche a favore delle famiglie (art. 31) e dei minori (art.32) prestando una particolare attenzione alle situazioni di maggiore fragilità e riprendendo lo spirito della legge 285/97. Fra gli obiettivi del sistema dei servizi deve esservi quello di promuovere attività di tutela, assistenza e consulenza a sostegno dei minori con genitori parzialmente inadeguati o assenti, delle vittime della violenza, dei minori sottoposti a maltrattamenti abusi e abbandoni (articolo 31 lettera f); tutto questo insieme a una serie di obiettivi diretti alla totalità della popolazione, promozionali rispetto alla famiglia ed ai minori. L'articolo 33 istituisce poi il garante regionale dei diritti dell'infanzia e

²⁶ L'Ambito Territoriale Sociale è così denominato come indicato all' art. 5 della legge 12/06 della Regione Liguria

dell'adolescenza quale ulteriore puntello di una politica che pensa ai diritti dei minori come cardine essenziale e intravede la necessità di una figura terza per la loro tutela anche là di là dell'istituzione pubblica affidataria. Rispetto alla normativa nazionale che l'ha preceduta la presente legge appare maggiormente articolata, offrendo un quadro generale dei servizi da realizzare ma andando più in dettaglio sulle priorità e sugli interventi da attivare: appare tuttavia più esplicitamente orientata, per quanto riguarda i minori, verso gli interventi di tutela pur rimanendo rivolta, sempre in una prospettiva universalistica, alla promozione di politiche di prevenzione.

I sintetici passaggi presentati e la condivisa valutazione della letteratura (Maggian, 2001; Franzoni Anconelli, 2002, Gori 2004) evidenziano come la normativa trattata possa essere definita inequivocabilmente di taglio universalistico riferendosi agli alti obiettivi perseguiti. Essa rappresenta un comune riferimento per gli operatori su territorio: sono le leggi sulle quali molti di essi si sono formati e che essi hanno il compito di implementare. Ad una normativa di questo tipo è emerso che non corrispondono regolamenti né documenti interni che ne disciplinino l'applicazione. Nel paragrafo che segue si presenteranno brevemente due documenti presenti nel servizio che nella prospettiva degli operatori forniscono comunque alcune rilevanti indicazioni operative.

6.2.1. Una nota sui documenti interni sulla presa in carico

Individuate negli articoli della normativa le priorità, ho cercato di comprendere se l'organizzazione abbia definito procedure o regole alle quali gli operatori si devono attenere per indirizzare la pratica professionale nella direzione del rispetto dello spirito delle norme.

Non ho trovato molto. Ho individuato solo due documenti interni, su indicazione degli operatori stessi, orientati alla presa in carico e li ho analizzati per individuarne la valenza prescrittiva. Uno è semplicemente un "*Documento sulla*

presa in carico” (1995) e l’altro – una vera e propria pubblicazione a cura dell’ente in collaborazione con la locale Azienda Sanitaria Locale – ha come titolo *“Prevenzione e presa in carico di situazioni di maltrattamento e abuso nell’infanzia e nella adolescenza – Percorsi operativi”* (2008)

Il primo, e più datato (1995) documento interno sulla presa in carico, è intitolato più precisamente *“La presa in carico nei Distretti²⁷. Indicazioni metodologiche e prassi operative”*. Ha due caratteristiche rilevanti: è l’unico che tenta di dare indicazioni metodologiche e organizzative per la pratica professionale degli assistenti sociali ed è l’unico che si esprime relativamente alla autonomia professionale in maniera diffusa. In particolare vi si legge: *“ il concetto di autonomia professionale si può così definire: valutazione sociale, proposta di soluzioni, utilizzo di tecniche, metodi e strumenti propri della professione. Questa autonomia si esercita in riferimento a tutte le fasi dell’intervento [.....] la sfera di azione degli operatori è pertanto riferita sia ai progetti relativi al territorio di competenza sia alla presa in carico individuale.”* In esso, congiuntamente con il riconoscimento della autonomia professionale, viene anche evidenziata la necessità di individuare delle priorità fra la notevole quantità di richieste che giungono ai servizi territoriali e viene dedicato un intero paragrafo anche al tema della costruzione delle liste di attesa che tuttavia non risulta essere stato mai implementato. Non se ne conoscono esattamente gli autori - che sono comunque assistenti sociali operanti presso gli uffici centrali all’epoca della stesura del documento - ed è percepito sul territorio come un tentativo di armonizzare le pratiche nel rispetto dell’autonomia professionale che sostanzialmente non ha avuto seguito e che appartiene alla storia dell’ente più che al suo presente. Al di là di questo si tratta di un documento che cerca di risolvere conflitti di compatibilità fra uffici interni e fra territori diversi e che tocca, comunque, molto parzialmente la tematica dei metodi di lavoro con i vari tipi di utenza e delle prassi operative.

Il secondo documento è invece un testo ufficiale e raccoglie, a beneficio degli operatori non solo sociali (ma anche dei servizi educativi dell’ente), informazioni molto approfondite sul fenomeno del maltrattamento ed abuso di minori: esso indica anche agli assistenti sociali come muoversi – in termini di relazioni di rete con le

²⁷ In precedenza la denominazione del servizio era Distretto Sociale, come indicato dalla legge regionale 21/88

altre istituzioni e sul territorio - al momento della segnalazione di situazioni di rischio ed una volta rilevati i relativi indicatori. Vengono anche elencati i riferimenti di legge più importanti. Non vengono invece indicate tempistiche nelle prassi operative, non viene indicata una specifica procedura da seguire una volta effettuata una segnalazione alla autorità giudiziaria, non si parla di modalità di conduzione del colloquio o della stesura della documentazione scritta (es. relazioni sociali). Il documento è una sorta di vademecum informativo: è molto dettagliato nel distinguere competenze fra diversi enti (Comuni ed Aziende Sanitarie) e sottolinea la centralità del mondo scolastico per la rilevazione di segnali di maltrattamento sui minori. Il testo poi contiene una ricca serie di schede relative ai servizi e molti allegati con estratti dalla normativa di riferimento: non corrisponde – nonostante il titolo - ad un documento operativo quanto piuttosto ad un rigoroso lavoro di sistematizzazione di informazioni e di divulgazione interna .

Partendo quindi dalla normativa nazionale e regionale si individua un chiaro modello di servizio universalistico privo però di un assetto organizzativo e prescrittivo che tenda alla sua implementazione. Un servizio di taglio universalistico, comunque, nel quale la dimensione della autonomia operativa dei professionisti viene ampiamente riconosciuta. Sembra delinearsi uno schema organizzativo rispettoso della autonomia che potrebbe fare pensare alle burocrazie professionali di Mintzberg (1991). I documenti prodotti internamente rappresentano guide operative e non sono per nulla direttivi: gli autori sono ben consapevoli della autonomia spettante ai professionisti e sembrano muoversi all'interno di una logica tipica appunto delle burocrazie professionali.

6.3. Le risorse umane e finanziarie

Lipsky sostiene che gli *street-level bureaucrats* devono fare i conti con una normativa troppo ambiziosa. Senz'altro quella appena presentata in queste pagine è da considerarsi ambiziosa nel senso che, dal punto di vista delle politiche di welfare, intende perseguire obiettivi universalistici e quindi di offerta di una ampia gamma di servizi ed interventi; che lo sia *troppo* dipende in gran parte dal rapporto che vi è fra

questi obiettivi e le risorse umane e finanziarie disponibili. La ricognizione dei dati relativi al personale ed al budget ha rappresentato un passaggio importante per quantificare le risorse presenti nel servizio e, quindi, per cercare di comprendere se le finalità dell'organizzazione e la riconosciuta autonomia degli operatori siano adeguatamente supportate.

Le risorse umane presenti sono state direttamente osservate e quantificate all'interno del servizio. Per quanto riguarda il budget non si è trattata di una ricognizione semplice in quanto esso si è rivelato solo parzialmente accessibile nel dettaglio. Alla fine si è deciso di presentare i dati del budget generale dell'ente presenti nell'Annuario Statistico del Comune che mostrano, l'andamento generale della spesa sociale e anche quello specifico per i minori (si ricorda che il servizio analizzato è uno dei nove presenti sul territorio cittadino). L'obiettivo era, infatti, di comprendere se, tendenzialmente, il budget dei servizi sociali fosse aumentato o diminuito negli ultimi anni e di conoscere la consistenza e le caratteristiche tendenziali della parte del budget dedicata ai minori. I dati che seguiranno nel prossimo paragrafo riguardano il personale; in quello successivo analizzerò le risorse finanziarie su cui i servizi territoriali fondano i loro interventi.

6.3.1. Le risorse umane ed il carico di lavoro

Nel servizio operano 17 assistenti sociali di cui 10 impegnati nel lavoro con i minori: la normativa regionale di riferimento parla di un assistente sociale ogni 5000 abitanti: in questo senso il servizio è “nella norma”. Tuttavia sono costanti, e confermate da tutti i livelli intervistati, le seguenti criticità:

- non vengono sostituiti gli operatori in part-time o maternità;
- gli operatori sono impegnati anche in progetti a livello centrale che sottraggono tempo lavoro per i casi;
- vi è stata, nel corso degli anni, una contrazione della presenza degli psicologi interni all'ente (con contratto di consulenza) che ha portato ad una loro quasi totale sparizione proprio alla fine dell'anno 2010 e che ha lasciato soli ad operare sui casi anche più complessi proprio gli assistenti sociali che hanno, a

loro volta, difficoltà a collaborare con modalità integrate insieme ad altri psicologi esterni al Comune e dipendenti della Asl di zona;

Questo ultimo elemento evidenzia una diminuzione netta sul territorio delle risorse umane a disposizione rispetto al passato. A prescindere da questo taglio, i dati relativi ai casi in carico che verranno ora presentati, evidenziano una forte sofferenza degli operatori ed appaiono comunque di difficile comprensione senza una osservazione diretta e la loro spiegazione da parte degli operatori stessi.

Il peso del carico di lavoro individuale degli operatori. Il tema del carico di lavoro è apparso centrale nelle discussioni informali degli assistenti sociali ed anche in quelle più formali avvenute nel corso delle riunioni. Tutti ne evidenziano concordemente la difficoltà di gestione nel quotidiano. E' presente nel servizio un sistema informatico che raccoglie i dati relativi al carico di lavoro. Esso indica i casi attivi ed è utilizzato per raccogliere i dati complessivi a livello centrale: non è però ritenuto particolarmente aggiornato ed utile nella pratica e gli operatori raccolgono i dati autonomamente in ogni servizio territoriale.

Questi dati sono considerati come quelli più attendibili e vengono utilizzati nel momento delle assegnazioni e della ripartizione del *caseload* totale. Di seguito si può trovare la riproduzione di una tabella non ufficiale - elaborata dagli operatori - che indica la situazione dei casi in carico fra gli assistenti sociali che si occupano di minori e che è stata utilizzata durante una delle riunioni ad inizio 2012 nella quale sono state proposte le possibili nuove assegnazioni. Nella seconda colonna della tabella sono indicati i casi in carico per assistente sociale; nella terza sono indicati i casi in carico seguiti con procedimenti aperti anche presso l'autorità giudiziaria (quindi rispetto ai quali vi è sospetto o certezza di maltrattamento). E' difficile comprendere, da questi dati, come venga gestito il lavoro sul caso singolo, in considerazione anche dell'assenza di indicazioni specifiche di tipo metodologico interne al servizio.

Tab 3. - Carico di lavoro degli assistenti sociali impegnati nel settore minori ²⁸

	Casi in carico	Autorità giudiziaria	% su totale
AS 1	72,5	23,5	32,4
AS 2	109	46	43,4
AS 3	75,5	38	50,3
AS 4	86,5	37	42,8
AS 5	80	20	25
AS 6	78,5	35	44,9
AS 7	83	23,5	28,3
AS 8	92,5	38,5	41,6
AS 9	88	20,5	23,3
AS 10	54,5	18	33
Totale	820	300	36,6

I casi in carico sembrano cioè eccessivi rispetto alla possibilità di intervenire professionalmente per un assistente sociale, siano essi semplici o complessi e quale che sia il significato che a questi termini si attribuisce. Dai numeri qui presentati non appare quindi chiaro come si sviluppi il lavoro sul campo: anche considerando la sola percentuale di casi con provvedimento dell'autorità giudiziaria per assistente sociale sembra di essere di fronte ad un peso troppo elevato. Francamente appare difficile ipotizzare che si possano gestire contemporaneamente non meno di 70 casi avendo un tempo-lavoro di 36 ore alla settimana (circa 140 al mese) ed avendo responsabilità di tipo etiche e professionali su situazioni che impongono un monitoraggio regolare ed assiduo. E' una situazione che va oltre anche quella riportata dallo stesso Lipsky (1980, p. 234) in un approfondimento sui child protection services : *“we ask [social workers] with only one set of eyes and ears, to observe each of at least 18 families for a few hour each month often in circumstances of considerable tension or even danger. We require that they predict the future behaviour of that family and make gut-wrenching, life-shaping decisions*

²⁸ I dati riguardano 10 assistenti sociali su 11 in quanto una, che tuttavia è stata intervistata, era, in quel momento, assente per maternità

*on the basis of these scant observations. They live with the constant knowledge that if they are wrong, a child may die, and they will be fired and publicly excoriated”*²⁹

Per chiarire il significato di questa tabella è stato necessario il lavoro di osservazione sul campo e soprattutto la partecipazione alle riunioni organizzative. Gli operatori hanno spiegato di lavorare concentrati su di un numero di casi abbastanza limitato e di effettuare una sorta di monitoraggio a distanza sugli altri che non si sentono di chiudere data la delicatezza delle situazioni. Ciascun operatore sembra agire quindi su di un carico ben più limitato e composto principalmente da casi “*del tribunale*”: esiste quindi un *caseload* ufficiale ed un *caseload* reale. In generale vi è una implicita rinuncia ad applicare una qualsiasi metodologia professionale che preveda passaggi accurati quali contatti regolari con l'utenza e regolari discussioni in equipe, registrazioni di colloquio e stesure di diari puntuali all'interno delle cartelle: viene invece esercitata quella che è stata definita discrezionalità dell'emergenza (Saruis, 2008) a discapito di un' autonoma pratica professionale metodologicamente riconoscibile che necessiterebbe di altri spazi temporali e di pensiero.

Due elementi mi pare emergano dai dati relativi alle risorse umane alle prese in carico: una responsabilità professionale notevole per gli operatori rispetto ai casi che sono totalmente affidati a loro e, allo stesso tempo, una sorta di delega totale dell'organizzazione nella gestione del tema del carico di lavoro e quindi nella assegnazione dei casi che è estremamente rilevante per il servizio. Non si vede traccia di criteri o procedure di alcun tipo né di interventi della direzione centrale sul piano organizzativo. La discrezionalità si allarga enormemente quindi dalla gestione dell'intervento specifico ed arriva ai processi organizzativi interni.

6.3.2. Le risorse finanziarie e la loro distribuzione

Anzitutto va precisato che la gestione del budget è quasi totalmente centralizzata. Gli ATS ne controllano direttamente solo una piccola parte (contributi economici)

²⁹ Si tratta di una dichiarazione di Harry Spence, commissioner del Department of Social Services del Massachusetts, riportata dallo stesso Lipsky all'interno dell'ultima ristampa del suo lavoro del 2010

che è destinata alla erogazione sussidi e alla attivazione di affidi educativi individuali³⁰: non esiste un limite specifico di budget per ogni caso.

Le cifre più ingenti del budget generale vengono invece spese per gli inserimenti di minori ed anziani in struttura e per i servizi diurni e sono gestite e controllate centralmente attraverso contratti stipulati ad hoc o con convezioni con varie realtà del terzo settore non solo cittadino (prevalentemente cooperative sociali). Il livello centrale può bloccare un inserimento in struttura predisposto da un operatore territoriale - se mancano i fondi - ma questo sembra essere accaduto molto raramente: si tratta, soprattutto per i minori, di interventi effettuati su mandato dell'autorità giudiziaria e definiti, all'interno dell'organizzazione, come obbligatori.

E' sembrato prima di tutto importante mostrare le oscillazioni del budget complessivo dell'ente per evidenziare come sia nel corso degli anni cresciuto e poi radicalmente diminuito. Questi i dati emersi relativamente al bilancio della spesa dei servizi sociali fra il 2002 ed il 2011 ricavati dall'Annuario Statistico dell'ente.

Tab. 4. Dati complessivi relativamente alla spesa per i Servizi Sociali nell'ente

	<i>Spesa complessiva</i>
2002	40.165.144
2003	41.677.752
2004	42.448.216
2005	42.185.802
2006	42.105.090
2007	43.197.728
2008	47.794.164
2009	49.886.519
2010	54.251.986
2011	42.664.817

³⁰ Questa voce del bilancio è stata, successivamente alla fase della ricerca sul campo, quasi del tutto azzerata

Vi è una costante crescita per il finanziamento complessivo dei servizi sociali e degli interventi erogati con una stasi fra il 2004 ed il 2006 ed una contrazione netta nel 2011 (ultimo anno di cui si sono reperiti i dati) che risulta essere stata confermata nel 2012 (dati non ancora disponibili in via definitiva). L'ultimo nettissimo taglio riflette le difficoltà finanziarie dell'ente, oltre alla crisi della spesa pubblica nazionale che è ricaduta a sua volta sulla disponibilità degli enti locali.

All'interno di queste tendenze generali si è cercato di comprendere, più in dettaglio, la situazione per il settore dei minori.

Tab. 5 Budget minori ripartito per voci di spesa

	Contributi Economici (Budget territoriale) %		Residenzialità (Budget centralizzato) %		Interventi territoriali diurni (Budget centralizzato) %		Totale
2002	894.177	6,3	7.559.217	53	5.798.943	40,7	14.252.337
2003	757.566	4,8	7.882.672	50,5	6.976.027	44,7	15.616.265
2004	874.081	5,6	8.258.215	53	6.459.991	41,4	15.592.287
2005	861.427	5,4	7.984.755	49,7	7.212.431	44,9	16.058.613
2006	733.643	5,1	8.204.408	57,3	5.385.478	37,6	14.323.529
2007	597.011	3,4	8.500.021	54	6.699.444	42,6	15.736.476
2008	449.057	2,7	9.481.573	56,9	6.724.782	40,4	16.655.412
2009	508.383	2,9	9.870.538	56,9	6.965.723	40,2	17.344.644
2010	367.114	1,9	11.347.578	58,2	7.804.225	39,9	19.518.917
2011	27.541	0,1	11.873.572	59,3	8.146.170	40,6	20.047.283

Ciò che si evidenzia nella tabella che segue (Tab. 5) è che, tendenzialmente, le risorse a diretta disposizione del servizio territoriale (contributi economici) sono andate decrescendo con regolarità fino a scomparire quasi totalmente nell'anno 2011. Vi sono poi le altre voci - quelle relative agli interventi residenziali ed agli

interventi socio-educativi - che sono sempre cresciute mostrando, in particolare, una tendenza più marcata all'incremento per quanto riguarda gli interventi residenziali, cioè quelli collegati maggiormente alla tutela. L'ente – dovendo effettuare dei tagli - ha progressivamente rinunciato al proprio ruolo di erogatore di contributi economici; ha concentrato le proprie risorse sul mantenimento di servizi gestiti dal terzo settore orientati alla tutela (i servizi residenziali) ed alla prevenzione (i servizi diurni territoriali). In questa prospettiva la tutela risulta aver conquistato uno spazio maggiore per la probabile maggiore gravità delle situazioni e per l'obbligatorietà di adempiere ai mandati dell'autorità giudiziaria che dispongono collocamenti in struttura; l'intervento promozionale e preventivo comunque ha tenuto (circa il 40% della spesa totale).

I dati qui brevemente presentati non evidenziano in sé un budget inadeguato agli obiettivi del servizio. Tuttavia appaiono chiaramente due elementi: il primo è che vi è stato un taglio netto delle risorse economiche negli ultimi due anni che non può non avere avuto forti ripercussioni sull'erogazione, il secondo è che la sostanziale rinuncia ai contributi economici e la tendenziale crescita del finanziamento degli interventi di tutela fanno pensare al prevalere della *child protection* come evidenziato in letteratura da molti autori per altre realtà nazionali (Khoo e al., 2002; Mantle e al., 2008, Carey 2009). Quindi, anche se non si può affermare che c'è un budget inadeguato, è chiaro che quello degli ultimi anni si è contratto ed è probabilmente meno coerente con il mandato universalistico del servizio.

6.4. Il filtro iniziale sui casi: un esempio di razionamento del servizio

Come viene gestito il primo accesso dei cittadini in questo servizio territoriale universalistico su cui pesano restrizioni finanziarie e elevati *caseloads*? Quale destino tocca in particolare alle situazioni che coinvolgono i minori? Emergono dati coerenti con l'ipotesi del razionamento del servizio? Ecco le tendenze complessive rilevate attraverso i dati del primo accesso del 2010.

Tab 6 - Richieste presentate per tipo di utenza – Anno 2010

Utenza	Frequenze	Percentuali
Adulti	178	33,3
Anziani	241	45
Giovani adulti	37	6,9
Minori	79	14,8
Totale	535	100

Nella Tabella N.6 sono presentati i dati complessivi di tutte le richieste portate al servizio: si evidenzia come la maggior parte riguardi gli anziani (circa il 45%), come gli adulti richiedenti siano circa il 40% mentre le situazioni relative ai minori si fermano al 15 % circa.

La Tabella N.7 mette, invece, in evidenza quante situazioni restino aperte dopo il filtro del segretariato (cioè i primi colloqui e la commissione segretariale che archivia o assegna i casi) e siano destinate ad una iniziale presa in carico. Sono meno del 50% delle richieste iniziali (211 su 535): la percentuale di casi di minori sale, rispetto al totale, passando dal 14,8% ad oltre il 30%: tuttavia anche per quanto riguarda i minori vi è un significativo filtro (il 18% delle richieste vengono immediatamente archiviate o inviate ad altro servizio).

Tab. 7 Utenti presi in carico – Anno 2010

Fascia di età	Frequenze	Percentuali
Adulti	54	25,6
Anziani	87	41,2
Giovani adulti	5	2,4
Minori	65	30,8
Totale	211	100

Sembra evidenziarsi una possibile tendenza al razionamento nella presa in carico con una accentuazione a sfavore di anziani ed adulti ed a favore dei minori.

Le risposte emerse dalle interviste agli assistenti sociali che si occupano del filtro iniziale hanno confermato una sostanziale consapevolezza di questo meccanismo di selezione messo in evidenza dai dati. Gli operatori verbalizzano che vi è in tutti una implicita propensione a considerare meritevoli di essere maggiormente approfondite le situazioni che riguardano le famiglie e i minori in cui potrebbe esservi una qualche sofferenza anche ipotetica a carico del minore stesso³¹: vengono invece (sempre per quanto riguarda le famiglie con minori) direttamente chiuse (o inviate ad associazioni di volontariato) le richieste meramente economiche, in conseguenza della enorme carenza di fondi che ha portato il servizio ad essere del tutto impossibilitato a rispondere a queste istanze. La motivazione di questo risiede, secondo gli intervistati, nel mandato prioritario che caratterizza il servizio rispetto alla protezione del minore e, più in generale, in una sostanziale maggiore *“sensibilità sociale”*³² nei confronti delle problematiche dei bambini e degli adolescenti che si riflette anche nell'organizzazione a partire dagli uffici centrali (esiste, ad esempio, un gruppo di contrasto al maltrattamento ed abuso dei minori ma non un gruppo corrispondente rispetto agli anziani).

Per gli anziani la motivazione per la presa in carico sembra essere quella della possibilità reale di erogare risorse rispetto alla richiesta presentata. Si tiene aperto il caso se si può effettuare a breve l'intervento (assistenza domiciliare, aiuto economico, inserimento in strutture residenziale o centro diurno) altrimenti si chiude rinviando alle risorse familiari o accompagnando verso il territorio. La discriminante a favore di una presa in carico in assenza di risorse appare essere quella della solitudine dell'anziano, della mancanza totale o quasi di una rete di supporto attorno alla persona (anche qui la tutela, come per i minori). Questa indicazione viene fatta risalire alla filosofia del servizio comunale per anziani fin

³¹ In effetti i 14 accessi al segretariato che sono stati immediatamente archiviati e che riguardavano nuclei con minori portavano richieste generali di informazioni soprattutto relative a modalità di inserimento presso servizi educativi o centri estivi che non necessitavano di presa in carico alcuna. Tutte le altre richieste hanno portato a prese in carico, in rari casi, sfociate in rapide archiviazioni.

³² Si tratta di una citazione tratta da una delle interviste di cui si parlerà nel capitolo seguente

dalla sua nascita (alternativo al ricovero in istituto). L'attenzione alle possibili problematiche emotivo - relazionali dell'anziano non è sottolineata particolarmente.

Per gli adulti le chiusure immediate sono moltissime, sembra che si faccia un lavoro principalmente informativo ed orientativo alle persone in difficoltà. Il servizio, pur essendo competente per mandato istituzionale, tende a inviare ad altri servizi o chiudere quasi tutte le richieste: mancano risorse da erogare per il sostegno economico e per quello abitativo e non si ritiene vi sia una vera e propria competenza rispetto all'inserimento lavorativo ed all'attivazione sociale (Borzaga, Fazzi 2005, p. 189). Le poche situazioni nelle quali vi è una presa in carico sono individuate fra quelle che riguardano adulti particolarmente fragili, che anche in passato erano stati seguiti in quanto minori, e persone che vanno accompagnate ad altri servizi come la Salute Mentale o ad associazioni del privato sociale in possesso di maggiori risorse. Rispetto agli adulti è emerso in maniera netta il malessere da parte degli operatori a prendere decisioni così rigide e per chiusure in assenza di chiare indicazioni da parte dell'ente : *“me la suono e me la canto da sola”*. Quelli con gli adulti risultano essere i colloqui di segretariato maggiormente complessi per le tensioni che talvolta emergono al loro interno e per la dimensione rivendicativa da parte degli utenti.

Emerge, attraverso i dati elaborati e le opinioni degli assistenti sociali (raccolte nelle interviste), la descrizione di un servizio che appare essere un poco più universalistico nella presa in carico dei minori e residuale per le altre tipologie di utenza. Pesa estremamente il mandato istituzionale che ha l'ente nei confronti dei minori rispetto alla tutela; allo stesso tempo appare condivisa da parte degli intervistati l'opinione che gli anziani debbano prevalentemente fare riferimento alla famiglia e che solo nei casi di reale isolamento sia necessario un intervento di tutela e vigilanza per loro. Se e come si debba intervenire con gli adulti appare molto meno chiaro. Infine, a testimoniare il forte livello di discrezionalità organizzativa relativa al primo accesso, l'organizzazione ha permesso che ciascun ufficio territoriale sviluppasse in relativa autonomia la modalità di accesso al servizio: ed anche in questo servizio territoriale le due sotto-zone esistenti, Sede e Polo, si sono organizzate secondo modalità lievemente diverse.

6.5. I possibili tratti di una street-level bureaucracy italiana

Da questa prima fase della ricerca sono emersi i seguenti elementi:

- la normativa sulla quale si fonda il servizio è di taglio chiaramente universalistico, sia quella nazionale sia quella regionale e si esprime in termini di esigibilità dei diritti sociali. Non risente della messa in discussione dei sistemi di welfare degli ultimi trenta anni (Lorenz, 2010), sembra non considerarla. È stato introdotto il concetto di universalismo selettivo ma manca una sua chiara delimitazione attraverso la definizione dei livelli essenziali di assistenza (Gori, 2004) anche a livello territoriale e l'amministrazione, per quanto di sua competenza, non li chiarisce per il proprio territorio in alcun modo;
- il budget di riferimento, dopo essere rimasto costante per diversi anni, ha subito una netta contrazione (circa il 20% in meno dal 2010 al 2011) che tuttavia ha colpito meno il settore dei minori (solo l'erogazione dei contributi economici). Al ridimensionamento del budget non ha corrisposto una ricalibratura interna degli obiettivi del servizio;
- le difficoltà legate alle carenze di budget e di personale fanno ipotizzare comportamenti difensivi negli operatori - tendenze al razionamento del servizio (Lipsky, 1980; Musil 2006) - come emerge dall'altissima percentuale di casi archiviati o rinviati ad altro servizio al primo accesso. Questa lettura del dato è confermata dagli operatori stessi che si occupano dei primi colloqui: si tratta pertanto di un razionamento consapevole che colpisce soprattutto richiedenti anziani ed adulti;
- gli assistenti sociali impegnati con i minori, che hanno un carico estremamente elevato, appaiono in netta sofferenza rispetto al numero dei casi seguiti. Devono gestire un *caseload* sproporzionato alle loro forze: pratiche emergenziali prevalgono probabilmente su un lavoro sociale metodologicamente ben riconoscibile. Conseguenza di ciò è anche che molti casi ufficialmente aperti non sembrano essere di fatto seguiti con continuità al di fuori dalle emergenze (anche nella percezione degli operatori). Queste

situazioni non vengono tuttavia chiuse e su di esse permane una sorta di monitoraggio a distanza difficilmente descrivibile (*inactive cases* - Lipsky 1980, p.36);

I quattro elementi appena evidenziati confermano un servizio non in grado di sostenere l'universalismo sul quale normativamente si fonda. In esso gli assistenti sociali scelgono di dare priorità ai minori nella presa in carico e agli interventi di tutela: le caratteristiche ed il modus operandi documentato sembrano tipici di una *street-level bureaucracy* con alle spalle un management che appare concentrato solo sul contenimento del budget e che lascia tutto il resto alla discrezionalità. Questa discrezionalità spazia dalla relazione con l'utente alla sostanziale gestione condivisa fra operatori e coordinatore dell'organizzazione del servizio territoriale: la ripartizione dei carichi di lavoro, l'attività di filtro iniziale, le vere e proprie decisioni sulle prese in carico avvengono senza indicazioni rigide da parte dell'organizzazione e con una sorta di supervisione morbida del coordinatore del servizio che, a sua volta, sembra sentirsi maggiormente in sintonia con gli assistenti sociali di base alla ricerca di soluzioni operative di sopravvivenza. Tutta questa complessità sembra iniziare ed esaurirsi nel servizio territoriale. La discrezionalità inoltre - di fronte alla pressione delle emergenze - non sembra orientarsi verso la tutela di spazi di pratica professionale chiaramente riconoscibili.

Le interviste che sono state effettuate con gli assistenti sociali, ed i cui esiti saranno presentati nel prossimo capitolo, hanno avuto l'obiettivo di esplorare più a fondo le caratteristiche della discrezionalità che è apparsa estremamente ampia e più consistente di quanto documentato nelle ricerche presenti in letteratura (si veda il Capitolo 4): una discrezionalità poco intaccata da procedure asfissianti (Broadhurst e al., 2010) ma orientata ad agire in una logica emergenziale e, senz'altro, non esente da condizionamenti organizzativi.

Capitolo 7

Managerialismo e discrezionalità nelle interviste agli operatori

Nella fase iniziale del mio percorso di ricerca sono arrivato ad raccogliere elementi che suggeriscono l'esistenza un ampio margine di discrezionalità nella pratica professionale degli assistenti sociali. In particolare ho rilevato che sembrano mancare, all'interno del servizio analizzato, le caratteristiche che possono farlo considerare una organizzazione managerializzata. Esiste una struttura organizzativa verticistica, più burocratica che manageriale, che però non controlla i processi operativi definendo outputs e outcomes desiderati, mancano procedure vincolanti per gli operatori e manca una definizione di obiettivi specifici dell'organizzazione all'interno delle finalità generali che la normativa definisce. I documenti normativi propongono un modello di universalismo selettivo (Franzoni Anconelli, 2002) e quelli organizzativi, interni al servizio, non lo smentiscono ma non disegnano processi organizzativi ed operativi che traccino un possibile implementazione del dettato legislativo. Il margine di autonomia degli assistenti sociali sembra estendersi oltre la gestione dei casi singoli ed investe anche gran parte della sfera organizzativa. Gli operatori si confrontano e deliberano su temi quali la attribuzione del carico di lavoro e le modalità di filtro delle richieste insieme al coordinatore: hanno riferimenti generali cui attenersi che si rifanno alle finalità della normativa ma nessuno di essi sembra essere del tutto vincolante.

La dimensione organizzativa osservata sembra andare al di là anche della definizione di burocrazia professionale elaborata da Mintzberg (1991) che vede

convivere all'interno di una organizzazione operatori che godono di una notevole autonomia operativa nella gestione dell'intervento specifico ma che sono comunque governati dalla organizzazione stessa. Si può osservare una prassi quotidiana che assomiglia ad una *autogestione professionalizzata concentrata sulle emergenze*. Il servizio territoriale osservato gode di una autonomia notevolissima che sembra essere anche testimoniata da alcuni elementi che lo fanno considerare quasi come una entità a sé stante: anche i dati quantitativi su cui si basano importanti decisioni organizzative sono dati prodotti ed elaborati sul territorio stesso, a prescindere dalla banca dati presente nell'ente che non è ritenuta sempre utile e funzionale.

Questi elementi possono fare pensare ad un modello che permette di adeguare le decisioni degli operatori di base alle criticità del territorio e del momento. Tuttavia sono emersi, nella osservazione sul campo, anche elementi di tensione organizzativa ricollegabili alla carenza di risorse umane e finanziarie rispetto agli obiettivi universalistici del servizio ed al fatto che essi debbano essere affrontati anzitutto dagli operatori. Tale situazione conferma la complessità del lavoro degli *street-level bureaucrats* e rende a sua volta complesso un intervento in senso managerialistico dell'ente senza una azione di ridimensionamento degli obiettivi dichiarati che, peraltro, sarebbe un compito non della sfera operativa ma di quella politica e che la politica non sempre pare volere gestire (si pensi alla difficoltà di arrivare a definire i livelli essenziali di assistenza - Ranci Ortigosa, 2008; Gori, 2004). La discrezionalità degli operatori, pertanto, si trova ad agire sotto la pressione di queste criticità organizzative e politiche.

A questo punto ho voluto analizzare ulteriormente tale complessità attraverso lo strumento della intervista semi-strutturata agli operatori. Sono stati intervistati gli assistenti sociali impegnati nel segretariato e quelli attivi con i minori e l'attenzione è stata diretta al rapporto con l'organizzazione e alla discrezionalità, anche al di là della fase della presa in carico, nella definizione delle priorità di intervento: oltre agli assistenti sociali sono state intervistate le altre professionalità che collaborano con loro (psicologi ed educatrice), il coordinatore del servizio e alcuni funzionari centrali che hanno un rapporto privilegiato con il territorio (e compiti potenzialmente

managerialistici) e che sono stati indicati, nel corso delle interviste, come figure importanti nel rapporto con il servizio.

Nel corso del capitolo si presenteranno gli obiettivi delle interviste, le difficoltà di tipo metodologico affrontate nell'effettuarle ed i contenuti emersi rispetto al managerialismo ed alla discrezionalità agita.

7.1. Gli obiettivi delle interviste

Le interviste da me effettuate hanno avuto appunto l'obiettivo di approfondire – con particolare riferimento ai minori - la fase della presa in carico all'interno del servizio (1) per investigare ulteriormente la presenza di procedure (anche non formalizzate) o di altre pressioni organizzative limitative della autonomia professionale e (2) per individuare quali pratiche discrezionali siano agite dagli assistenti sociali – se tendenti al razionamento degli interventi e alla semplificazione degli obiettivi (cioè di tipo difensivo e centrate sulle esigenze di funzionamento immediato del servizio) oppure anche alla innovazione (cioè frutto di un agire professionalmente più riflessivo e consapevole delle complessità organizzative).

Specificherò ora ulteriormente cosa intendo per managerialismo all'interno di un servizio sociale territoriale e cosa intendo per pratica discrezionale ritornando su concetti già approfonditi nei capitoli precedenti³³.

7.1.1. Managerialismo e servizio sociale

Gli assistenti sociali in Italia hanno prevalentemente fatto parte di grandi organizzazioni burocratiche pubbliche strutturate in forma gerarchica, sia che si faccia riferimento ai grandi enti settoriali a carattere nazionale del passato, sia che si parli dei servizi attualmente esistenti e che sono parte del servizio sanitario nazionale, degli enti locali e anche del terzo settore: sono cioè stati inseriti perlopiù all'interno di strutture burocratiche razionalmente organizzate secondo una logica

³³ Il riferimento è ai contenuti del Cap. 4

gerarchica verticale. Tuttavia, soprattutto a partire dalla nascita dei moderni servizi territoriali negli anni '70, essi hanno lavorato (all'interno di questi servizi) contando su un crescente riconoscimento di autonomia professionale evidenziato anche a livello normativo. Il successivo riconoscimento legale della professione e l'istituzione dell'Ordine Professionale hanno rinforzato la percezione di effettiva autonomia negli operatori (Diomede Canevini, 2013).

Proprio negli anni nei quali si raggiungevano questi traguardi in Italia, in altre realtà culturali e sociali (in particolare nel mondo anglosassone) la stessa autonomia professionale veniva messa in discussione all'interno di un processo di riorganizzazione in senso efficientistico dei servizi pubblici che prevedeva un maggiore controllo organizzativo sull'operato dei dipendenti pubblici ed anche degli assistenti sociali. Come osserva Baldwin (2000, p.98): “ *what this deliberate move was trying to replace was Weberian type welfare bureaucracies which [...] were believed to stifle efficiency and waste resources. The introduction of management would have many benefits [...], it would undermine local authorities which were seen to be dominated by high spending Labour controlled Councils, it would cut back on the total public sector budget, and curb the power of professionals who were perceived as being a block to the development of more efficient processes of the market in welfare distribution*”. Conseguenza di questa politica è che in molti paesi sono state definite progressivamente procedure operative alle quali gli operatori si dovevano attenere in maniera tendenzialmente rigida e sono stati ridefiniti servizi nei quali si è cercato di comprimere la professione all'interno di una logica solo parzialmente coerente con i suoi principi (Lorenz, 2005 b). I risultati ottenuti sono controversi e le posizioni degli studiosi assai distinte (Payne, 1998; Butler, Drakeford 2001). Tuttavia si fa riferimento ad un dibattito che riguarda molto parzialmente la realtà italiana. Qui interessa piuttosto capire quanto, di questo clima e di queste tendenze, sia arrivato in Italia, anche al di là della terminologia managerialistica che si è progressivamente diffusa (Gori, 2001; Fazzi, 2003; Fazzi Gasparre, 2005).

Nel nostro paese le riforme in senso managerialistico della Pubblica Amministrazione e le innovazioni nei servizi sanitari e sociali sono state meno aggressive (Legge Bassanini, Riforma Brunetta, aziendalizzazione del servizio

sanitario nazionale, la legge 328/00): le conseguenze organizzative di queste riforme sono state solo parzialmente studiate né il managerialismo in questo settore è stato chiaramente definito. Esistono alcuni testi (Scaglia, 2005) che definiscono il fenomeno del managerialismo come un processo ineludibile e che sembrano invitare ad accogliere un mutamento in senso managerialistico dei servizi sociali; ma anche in questi lavori si omette una definizione specifica di managerialismo come pratica e ci si riferisce in generale ad un processo di tipo culturale.

Non potendo fare riferimento ad un modello chiaro o ad una definizione condivisa di managerialismo per i servizi sociali italiani, ne propongo allora personalmente una che è quella che mi ha guidato nelle interviste. Intenderò, cioè, per managerialismo la tendenza ad individuare, all'interno di una organizzazione di servizio sociale, *una rigida separazione delle mansioni fra gli operatori, specifiche procedure e tempistiche per i diversi interventi da realizzare, una gestione rigida del budget ed un controllo gerarchico della realizzazione degli interventi stessi*. Si tratta di una definizione composita di managerialismo che riprende ed integra quanto sintetizzato in particolare da Baldwin (2000, p.99) all'interno di una analisi sulla evoluzione recente dei servizi britannici. Egli individua questi elementi caratterizzanti: *“objectives which are specified both through task and targets, task analysis leading to role specialisation, activities grouped into functional units, line management to ensure clarity in both accountability and communication, authority and responsibility delegated close to the task”*

La prima parte delle interviste è stata dedicata ad esplorare la posizione ed il sentire individuale degli operatori in riferimento a questi aspetti nel loro servizio ed a cercare di comprendere se un managerialismo che risponde almeno in parte a questa definizione faccia sentire la sua pressione anche in qualche altro modo che non sia quello più convenzionale della proceduralizzazione e della rigida razionalità organizzativa.

7.1.2. La discrezionalità agita

E' evidente dalla definizione di managerialismo qui proposta che, laddove un approccio di questo tipo prevalessse, l' autonomia professionale di qualsiasi operatore sarebbe decisamente più fragile, essendo messa in discussione alla base l'unicità del rapporto operatore-utente (Castello Del Vivo, 1995); inoltre regole formali e procedure che definiscono il processo d'aiuto all'interno del servizio avrebbero l'effetto di rinforzare *"the sense of distance between worker and client"* (Bamford 1989, p.148).

Una gestione di questo tipo prevede, infatti, procedure e criteri-guida che possono essere utili a garantire un controllo prevalentemente quantitativo, ma la cui logica non assicura una flessibilità sufficiente rispetto alla specificità dei vari casi e indebolisce tutta una serie di principi su cui si fonda la professione, a partire dal generale rispetto della autodeterminazione dell'utente e della sua individualità (Biestek, 1961) a favore di un *"utilitarianism of agency rules and regulations"* (Baldwin 2000, p.106).

Questi elementi di rigidità non sono stati però individuati nella fase esplorativa della ricerca all'interno del servizio. Si è osservato invece che, in assenza di una logica managerialista prevalente, gli assistenti sociali fanno un uso ampio ed articolato della propria discrezionalità incidendo non solo sullo specifico professionale dell'intervento sui singoli casi ma anche sull'assetto organizzativo dei servizi come suggerito dalla teorizzazione di Lipsky. L'organizzazione sembra quasi assente rispetto alle contraddizioni organizzative ed operative: non sempre può o vuole intervenire rispetto a questa complessità. Gli operatori, allora, sembrano supplire a queste mancanze mettendo in atto – discrezionalmente, data l'autonomia della quale godono – strategie di razionamento degli interventi o provvedendo a semplificare i loro obiettivi. Questa, secondo Lipsky, è una tendenza prevalente (anche se non esclusiva)³⁴ del funzionamento dei servizi che si perpetua proprio per il modo in cui essi sono strutturati: la discrezionalità è contemporaneamente la condizione necessaria per farli funzionare, la garanzia della autonomia degli operatori nello

³⁴ Sulle pratiche discrezionali che portano a innovazioni organizzative si vedano i riferimenti (Musil 2006; van der Laan 1998) citati nel Cap. 5.4.

specifico del loro lavoro ma anche un ambiguo strumento che, di fatto, consente di evitare il confronto e la riflessione su complessi dilemmi organizzativi in nome del principio del “*facciamo ora quello che possiamo con quello che abbiamo*” (come dichiarato in una delle interviste).

Il mio secondo obiettivo nelle interviste, dopo quello dell'approfondimento sul managerialismo all'interno del servizio, è stato quello di esplorare questo territorio e di approfondire le caratteristiche specifiche della discrezionalità degli operatori e come essi la spieghino.

L'aver rilevato una pratica discrezionale così diffusa e apparentemente non ostacolata dalla organizzazione ha fatto sorgere però un altro quesito: le pratiche discrezionali sono in totale antitesi agli obiettivi del managerialismo, quantomeno nella realtà italiana? Questo, in effetti, è ancora da vedersi. Teoricamente la risposta è positiva, perché le pratiche discrezionali rappresentano una modalità *bottom-up* di affrontare e risolvere problemi opposta alla logica di controllo managerialistica. Nella sostanza, però, la discrezionalità potrebbe anche essere letta come un insieme di comportamenti che consente alle organizzazioni di arrivare a soluzioni semplificatrici senza che gerarchicamente nessuno sia costretto ad esporsi, evitando il confronto con dilemmi etici ed organizzativi troppo complessi e delegandoli al lavoro quotidiano sul campo degli *street-level bureaucrats*. Potrebbe rappresentare quindi un elemento funzionale all'organizzazione nell'ambito dei servizi per garantire il loro funzionamento senza aggredirne le contraddizioni. Anche questo è un elemento che si è cercato di chiarire attraverso le interviste.

Preciso ancora una volta che si esploreranno le pratiche discrezionali intese come pratiche che possono andare al di là del dover essere professionale e manualistico delineato nei codici deontologici. Di seguito presento una tabella sintetica che distingue, ancora una volta, fra l'autonomia professionale e discrezionalità intesa nella accezione di Lipsky.

Tab. 1 – Autonomia professionale e discrezionalità

<i>Autonomia professionale - Privilegia</i>	<i>Discrezionalità - Tende anche a</i>
<ul style="list-style-type: none">- Il rapporto con l'utente e la sua unicità- La gestione delle risorse disponibili nell'organizzazione nel rispetto dei principi della professione	<ul style="list-style-type: none">– razionare gli interventi– ridimensionare gli obiettivi del servizio– cercare soluzioni innovative (con minore frequenza)

7. 2. Le interviste

Ho effettuato interviste semi-strutturate (Corbetta, 1999), audio registrate, successivamente sbobinate e trascritte letteralmente. Hanno coinvolto tutti gli operatori del servizio che hanno in carico i minori e le loro famiglie (non solo le assistenti sociali ma anche le psicologhe, l'educatrice professionale) . L'intervista semi-strutturata è sembrata lo strumento maggiormente adatto a questo tipo di ricerca, dato che consente di approfondire gli specifici focus prescelti, ma lascia uno spazio di autonomia agli intervistati, per esprimere pareri e toccare altri aspetti da loro ritenuti rilevanti nell'ambito del tema analizzato. Mi riferisco quindi ad una intervista già definita in letteratura come focalizzata (Merton Kendall, 1946) o guidata (Pizzorno, 1960) e considerabile, all'interno della classificazione proposta recentemente da Cardano (2011, p.148), con una impostazione comunque discorsiva.

Nella fase iniziale dell'intervista, è stata sempre presente una domanda introduttiva su come l'operatore percepisse il proprio ruolo nel servizio e su come lo definisse in generale: questo ha permesso di raccogliere punti di vista personali rispetto al ruolo svolto prima di approfondire i temi oggetto della ricerca. Inoltre, a conclusione delle interviste, è stato lasciato uno spazio aperto a commenti generali sulle tematiche analizzate per consentire la raccolta di altre riflessioni degli intervistati: questo spazio è stato utilizzato da tutti gli intervistati per ribadire aspetti ritenuti soggettivamente particolarmente rilevanti a livello organizzativo (a prescindere

dall'oggetto centrale di indagine) o, in alternativa, per precisare concetti e posizioni che, durante l'intervista, essi sentivano che non erano stati del tutto chiariti.

Atlas ti. (Friese, 2012) è stato il supporto informatico utilizzato. Essenzialmente è risultato utile per effettuare un lavoro di *labeling* che ha evidenziato e messo in relazione termini, contenuti e concetti ricorrenti: si è trattato di un processo utile a dare precisione e maggiore tracciabilità al percorso di ricerca. Ho, poi, effettuato un continuo e ripetuto lavoro di ascolto delle interviste per arrivare a rilevare e documentare nelle trascrizioni sfumature, pause, intonazioni ed intenzioni che potessero confermare significati o suggerirne di nuovi rispetto alle dichiarazioni letterali (Montesperelli, 1998). Ho evidenziato, anche nelle trascrizioni, queste specificità non per culto del dettaglio ma per fissare (Addeo Montesperelli, 2007) dubbi, imbarazzi, atteggiamenti critici, ironici o variamente giudicanti degli intervistati. Si sono ricercate, attraverso l'ascolto, le intenzioni degli intervistati che sono il frutto della combinazione fra parole, intonazioni e pause: ho cercato quello che, nel lavoro di analisi teatrale dei testi, viene definito come *sottotesto* (Stanislavskij, 1957)³⁵. Quindi nelle trascrizioni, a fianco dello scritto si è sempre annotata la particolare intenzione soggettivamente rilevata nelle risposte ritenendola uno degli elementi più importanti da evidenziare per procedere poi all'interpretazione (Montesperelli, 1998). Per quanto riguarda la conduzione dell'intervista mi sono prefisso l'obiettivo di creare un clima relazionale favorevole alla comunicazione a partire dalla fase iniziale, rendendomi disponibile a chiarimenti preliminari rispetto a dubbi o curiosità degli intervistati in riferimento alla ricerca: in due casi si sono avute brevi richieste di chiarimento relative più alla strutturazione dell'intervista che ai contenuti. Il fatto di essere una figura già conosciuta nel servizio e nell'ambito dell'ente può avere senz'altro condizionato la comunicazione, tuttavia gli elementi facilitanti, in termini di relazione, sono apparsi essere stati superiori rispetto alle resistenze ed alle difficoltà. Le interviste si sono tutte svolte all'interno degli uffici del servizio e sono state brevemente interrotte in due occasioni

³⁵ Il sottotesto si può definire prestando attenzione alla comunicazione non verbale, alla comunicazione paraverbale (intonazioni, sfumature di voce, tono, timbro, velocità) ed alla prossemica, cioè alla gestione dello spazio da parte dell'intervistato. Comunicazione verbale e paraverbale sono documentate attraverso la registrazione audio; la prossemica è stata direttamente osservata nel corso dell'intervista

per esigenze di servizio: la loro durata è andata da un minimo di 38 minuti ad un massimo di 71.

7.2.1. Gli intervistati

Le interviste effettuate sono state complessivamente 23. Ho intervistato i quattro assistenti sociali (fra i quali il solo assistente sociale uomo del servizio) a cui è delegato il segretariato sociale (cioè i colloqui di primo accesso) e, successivamente, le dieci che si occupano di minori (una di queste si occupa anche del primo accesso ed è stata intervistata due volte); ho intervistato anche le due psicologhe e l'educatrice che seguono i casi insieme agli assistenti sociali³⁶. Infine ho intervistato il coordinatore del servizio e quattro funzionari/dirigenti degli uffici centrali al fine di raccogliere le posizioni di diversi livelli organizzativi. In questa sede approfondirò anzitutto le interviste effettuate agli operatori che si occupano della presa in carico e della gestione dei casi di minori a rischio. Sono, all'interno del mio progetto di ricerca, le interviste più importanti: hanno infatti avuto la funzione di raccogliere le indicazioni più specifiche per chiarire il più possibile gli aspetti relativi alle tematiche del managerialismo e della discrezionalità agita. Questo è il quadro riassuntivo dei soggetti intervistati

Tab. 2 - Gli intervistati

Sede	Polo	Uffici Centrali
1 Coordinatore 6 Assistenti Sociali Area Minori 2 Psicologhe 1 Educatrice 2 Assistenti Sociali addetti al Segretariato	5 Assistenti Sociali Area Minori 2 Assistenti Sociali addetti al Segretariato	1 Dirigente Politiche Sociali 2 Posizioni Organizzative 1 Direttore Sociale

³⁶ Non emergerà nella analisi delle interviste una loro posizione specifica. Sembrano piuttosto essersi integrate con gli assistenti sociali formando gruppo di lavoro che potrebbe apparire anche mono-professionale. Affiancano gli assistenti sociali senza avere la titolarità del caso e sono meno coinvolte nelle tensioni organizzative.

L'età media degli intervistati è di 37 anni : due hanno meno di 30 anni e tre sono ultracinquantenni. Vi è quindi solo una parziale omogeneità generazionale fra gli operatori: si tratta di gruppi di lavoro stabilizzati nei quali tutti sono inseriti da oltre tre anni.

7.2.2. Complessità di tipo metodologico e interpretativo

Delle due tematiche affrontate (managerialismo e discrezionalità) la prima – il managerialismo appunto o, come ridefinito da molti intervistati, il ruolo della dirigenza - era più facilmente affrontabile attraverso lo strumento dell'intervista. I quesiti posti sono stati più diretti e le risposte che sono arrivate si sono rivelate più chiare, con minor bisogno di essere interpretate. In effetti si tratta di un tema sul quale la riflessione è diffusa nella comunità professionale. Si è trattato, di conseguenza, di una parte dell'intervista nella quale non sono stati richiesti particolari chiarimenti ; l'interazione comunicativa è stata fluida ed anche l'analisi delle risposte non ha comportato elevati elementi di complessità.

Rispetto alla discrezionalità il lavoro è stato più complesso per due ragioni. Prima di tutto perché gli operatori sono più a loro agio con il termine di autonomia professionale (che ha una connotazione positiva all'interno della professione) e tendono a fare riferimento prevalentemente a questo concetto richiedendo spesso chiarimenti specifici rispetto al termine discrezionalità; in secondo luogo perché la discrezionalità in sé implica la messa in atto di comportamenti non necessariamente coerenti con il dover essere professionale e quindi il suo approfondimento può determinare naturalmente resistenze negli intervistati (questo aspetto è sottolineato da diversi autori in letteratura, Baldwin, 2000; Evans, 2004; Featherstone e al., 2012). Vi è stato quindi un lavoro più analitico sui testi delle interviste rispetto a questo aspetto ed un ripetuto ascolto delle registrazioni per cogliere elementi più sfumati e meno espliciti che mostrassero un significato rilevante per l'oggetto dell'indagine. In particolare, di fronte a domande più analitiche, sono emersi due diversi atteggiamenti fra gli operatori: uno più *difensivo* tendente a negare tutte le

prassi discrezionali potenzialmente improprie ed uno più *riflessivo* nel quale è sembrato di scorgere atteggiamenti maggiormente consapevoli delle complessità che stanno dietro al processo di presa in carico ed ai processi decisionali in generale.

Nel corso delle interviste ho ritenuto più semplice iniziare la mia conversazione dalle eventuali procedure, toccando quindi la tematica del managerialismo. Ho cercato di capire quanto il dettato delle norme nazionali e regionali e dei documenti interni conti nella pratica quotidiana e quanto sia presente nell'agire degli operatori. Esplorare il peso della normativa e degli eventuali regolamenti ha significato per me cercare di comprendere il livello di condizionamento esplicito esistente sul campo distinguendolo da altre pressioni meno evidenti. Mi sono poi spostato alle azioni e alle decisioni degli operatori dopo l'assegnazione di un caso prestando particolare attenzione alla libertà nell'impostazione dell'intervento con l'utente ed alla possibilità di agire anche sul budget : ho cercato di comprendere quanto i loro comportamenti discrezionali tendano all'autonomo razionamento degli interventi, alla semplificazione degli obiettivi oppure alla individuazione di prassi innovative.

Ho tentato anche di fare esprimere gli intervistati (se non lo facevano direttamente) rispetto al peso dei valori personali e della formazione fino ai condizionamenti del gruppo di lavoro, non escludendo la possibilità che le scelte discrezionali possano essere dettate da posizioni del tutto individuali o collegiali come anche evidenziato in letteratura (Yoo Brooks, 2005). Infine mi sono confrontato con gli intervistati sui casi specifici presi in carico facendomi indicare quali siano stati, nel corso dell'anno 2010, le situazioni che sono state ritenute prioritarie e sottoponendo loro un caso paradigmatico da analizzare per poi comparare le loro valutazioni e quindi le differenze e le similarità nell'approccio operativo. Seguirà ora una sintesi relativa agli elementi più rilevanti emersi sulla managerializzazione del servizio e sulle possibili declinazioni della discrezionalità.

7.3. I contenuti emersi

7.3.1. Managerialismo: controllo sul budget ed assenza sugli interventi

Nella definizione da me proposta in precedenza ho individuato schematicamente quattro aspetti dell'organizzazione di un servizio che ne evidenziano il livello di managerializzazione:

- *l'esistenza di procedure e tempistiche specifiche per i diversi interventi definite dall'organizzazione in funzione del raggiungimento di obiettivi dati (outputs) ed a partire dalla normativa vigente;*
- *un controllo organizzativo sul rispetto di tali procedure e tempistiche;*
- *una gestione rigida delle risorse (budget) anche in termini di vincoli di utilizzo che concede scarsa autonomia agli operatori;*
- *una rigida separazione dei compiti fra gli assistenti sociali e manager (in questo caso la figura del coordinatore o local manager).*

Le risposte hanno permesso di chiarire gran parte degli elementi che compongono questa definizione. Gli operatori intervistati hanno messo in evidenza in maniera sostanzialmente concorde che l'unico elemento controllato strettamente in termini organizzativi è quello relativo al budget: la sua strutturazione è gestita in toto a livello centrale da parte dell'amministrazione e tale impostazione tende ad essere estremamente rigida. A rendere maggiormente complesso il rapporto con il budget da parte degli operatori di base è il fatto che, spesso, non è possibile conoscere con chiarezza le disponibilità di fondi - o di risorse in generale – sull'immediato futuro:

“a volte gli interventi che impostiamo sono a rischio non per le difficoltà dell'intervento ma per l'incertezza relativa alle risorse”

La fine di ogni anno e la definizione del nuovo bilancio diventa il momento di massima incertezza rispetto alla futura impostazione di certi interventi: è in quel momento che si concretizzano le scelte sui tagli o sulle riorganizzazioni da effettuare (scelte sostanzialmente subite) e la preoccupazione che questo abbia ad incidere sui

casi è forte in molti operatori. Il vincolo vero e immodificabile sul quale non vi è margine di autonomia resta quindi il bilancio dell'ente e la sua rigida divisione che condiziona la disponibilità delle risorse finanziarie ed umane ed anche, indirettamente, la relazione con l'utente. Questa non è cosa da poco. Nel recente passato della storia del servizio si sono, infatti, prodotti cambiamenti di estrema rilevanza nella gestione dei casi a seguito di tagli improvvisi (legati alla crisi) che hanno inciso sul servizio: non sono stati rinnovati i contratti per gli psicologi in convenzione; è stata progressivamente ridotta e successivamente sospesa l'erogazione di contributi economici di sostegno alle famiglie; è stata ridotta la possibilità della permanenza in strutture residenziali dei ragazzi oltre il diciottesimo anno di età ai casi di estremo pregiudizio. Le scelte sui tagli sono avvenute verticisticamente e le possibilità di manovra o di contrattazione sono state molto ridotte.

Al di fuori delle risorse finanziarie ed umane gli intervistati hanno dichiarato di percepire e sperimentare un buon livello di autonomia senza essere condizionati da procedure e tempistiche rigide. Anche il loro mandato istituzionale può essere interpretato con una certa libertà. L'organizzazione consente autonomia nei tempi di presa in carico; la già citata cogestione di casi complessi (più operatori su un solo caso se lo si ritiene necessario) facilita le modalità informali di confronto e non vi è uno rigido controllo gerarchico sulla gestione. E' emerso quindi un contesto nel quale il lavoro professionale può essere organizzato discrezionalmente ed in cui la priorità condivisa sui minori è quella della tutela delle situazioni considerate più a rischio di maltrattamento. Particolarmente illuminante per capacità di sintesi una commento all'interno di una delle prime interviste:

“ la priorità più importante è implicitamente condivisa con l'amministrazione ed è la..... tutela dei minori a rischio, questa è una priorità in quanto tale; per il resto, fra di noi, regna lo spontaneismo negli approcci” .

Nelle dichiarazioni degli assistenti sociali ***l'organizzazione è vissuta come una entità rispettosa della autonomia professionale dell'operatore all'interno della gestione del caso.*** Alcune risposte, da questo punto di vista, sono state inequivocabili ed hanno sottolineato positivamente anche la non presenza di procedure di presa in

carico rigidamente definite ma nelle quali la discrezionalità è accolta: una volta effettuato il primo colloquio ed individuata la necessità di una presa in carico l'operatore può scegliere come effettuarla. Esiste una tempistica dettata da alcune regole burocratiche (la normativa del pubblico impiego) ed un obbligo di risposta, entro certi tempi, nei confronti delle richieste della autorità giudiziaria che crea ansia ed è vissuta come problematica; tuttavia questi elementi condizionano la gestione dei casi ma non sono ritenuti penalizzanti della autonomia operativa. Il managerialismo, quindi, come rigida proceduralizzazione dell'agire professionale all'interno della relazione con l'utente non sembra essere presente :

“mi sento in totale libertà sia rispetto al mio responsabile sia rispetto alla amministrazione. Direttive più recenti direi di no, che non ce ne sono state, è sempre come prima: che arrivino mail con disposizioni rigide a me non risulta.....”

Alcuni operatori rispondono su questo aspetto facendo riferimento anche alla storia non troppo recente del servizio e confermando una continuità rispetto alla autonomia operativa :

“....se ci sono procedure io non ne conosco: forse c'è un documento vecchissimo, di oltre dieci anni fa' sulla presa in carico. Se anche ci fossero dei documenti chiari mi prendo comunque la responsabilità della mia autonomia: ci sono, per esempio, situazioni affidate che ritengo non prioritarie ed io faccio un controllo blando dove tutto sommato la situazione non è troppo grave. Queste situazioni non sono prioritarie nel mio lavoro rispetto ad altre che di Tribunale non sono”

Un'altra assistente sociale – già citata - è ancora più radicale nel suo commento e ribadisce:

“ a guidarti ci sono le esperienze personali, c'è il gruppo di lavoro, ci sono i soggetti forti del territorio, ci può essere un Consultorio che imprime una maggiore pressione... ..ma regna lo spontaneismo.”

Oltre al contenimento del budget vi è comunque una spinta meno esplicita dell'organizzazione in direzione della tutela dei minori (*child protection*) che diventa la priorità nonostante che il servizio programmaticamente abbia obiettivi anche di

prevenzione e di promozione del benessere generale della persona. La citazione che segue sintetizza questi elementi e mette in evidenza come il livello gerarchico riesca a fare prevalere le sue posizioni anche in assenza di procedure rigide:

“allo stato attuale non ho mai avuto indicazioni rispetto a priorità ma ci sono delle indicazioni da parte dei coordinatori rispetto alle cose che non si devono più fare, per esempio rispetto ai contributi economici. Rispetto ai casi di autorità giudiziaria poi..... c'è un peso maggiore di questi casi. C'è una prassi consolidata in questo senso ma non esiste una procedura ben definita...”

Il peso della rigidità rispetto al budget torna in diversi altri spezzoni di intervista ed emerge anche insieme alla volontà dell'organizzazione di non influire in alcun modo direttamente sulla gestione dei casi :

“l'intervento regolatore dell'amministrazione avviene sempre in merito alla erogazione di una risorsa e non all'esercizio di una funzione”.

Alcune precisazioni vanno poi fatte in riferimento al ruolo del coordinatore che confermano quanto emerso nel periodo di osservazione. Da parte di tutti gli operatori è vissuta come figura che esercita la propria funzione in una ottica di coordinamento senza imporre indicazioni che non siano quelle relative agli aspetti finanziari di cui ha la consapevolezza della scarsa negoziabilità. Si tratta quindi di una figura che non incarna un “capo” che abbia funzioni manageriali, né per le sue caratteristiche personali né per mandato. E' una vera figura intermedia: consapevole delle difficoltà degli operatori ma anche delle imposizioni organizzative. Ne viene sempre sottolineato il ruolo di affiancamento agli operatori ed è vissuta sempre come una assistente sociale in una collocazione funzionale distinta più che come una figura manageriale:

“ha assolutamente una funzione di supporto da noi.....assolutamente non detta le priorità, non è mai intervenuta sulle priorità, non partecipa alla commissione segretariale, non assegna i casi ed ha una funzione di sostegno nei casi complessi

soprattutto quando coinvolgono servizi diversi...secondo me tutto questo è molto apprezzato perché le conflittualità sono molto basse...”

La tabella che segue evidenzia sinteticamente i contenuti emersi nelle interviste rispetto al managerialismo. Si è voluto distinguere fra quanto detto dalle assistenti sociali relativamente al budget, alla libertà di individuazione delle priorità nelle prese in carico, alla libertà di impostazione e gestione degli interventi ed alla figura del coordinatore (local manager).

Tab. 3 - Dove è percepita da parte degli assistenti sociali una limitazione della discrezionalità ad opera dell'organizzazione (managerialismo)

	Budget	Procedure di presa in carico	Modalità di gestione della relazione nei casi	Ruolo del Coordinatore (local manager)
Limitazione della discrezionalità (managerialismo)	Si. I margini di autonomia nella gestione del budget sono praticamente nulli.	No. Vi sono linee guida ma sono applicate con ampio margine discrezionale.	Parziale Ampia autonomia operativa ma nell'ambito delle alternative rese disponibili.	Parziale. Raramente interpreta il suo ruolo con modalità impositive. E' percepita come una collega.

In definitiva vi è uno spazio di autonomia nella gestione del rapporto con l'utente che è riconosciuto dalla amministrazione oltre ad essere rivendicato da parte delle assistenti sociali. Questo territorio è effettivamente ampio: lo stile dei colloqui e le tempistiche sui casi non sono imposte e nemmeno suggerite, tanto meno le strategie nel rapporto professionale. E' effettivamente possibile dare una interpretazione personalizzata alla professione in termini di relazione. Quando si tocca il tema della gestione finanziaria dell'ente le cose cambiano nettamente. L'ampia autonomia si riduce solo all'ambito delle opzioni rese disponibili dal servizio che a loro volta dipendono dalle disponibilità reale del budget. Alcuni operatori mettono in evidenza quanto le due cose siano ambigualmente collegate e come la discrezionalità sia di fatto condizionata:

“sono libero nella gestione della relazione ma non nella scelta delle soluzioni insieme all’utente che è forse la parte più importante della relazione stessa...”

Il ruolo dirigenziale appare in una veste diversa da quella descritta in altre realtà più managerializzate. E’ meno invasivo ma è sostanzialmente presente: indirizza verso la *child protection*, si concentra soprattutto sul controllo rigoroso della gestione finanziaria e - senza imposizioni - sembra influire sulle opzioni di intervento sui casi riducendole. O, quantomeno, vigila incoraggiando indirettamente filtro e razionamento.

7.3.2. Discrezionalità: razionamento e semplificazione del servizio

Gli ampi spazi di discrezionalità nel lavoro clinico anche oltre la presa in carico si sono confermati nelle risposte che gli intervistati hanno dato quando, durante le interviste, è stato a loro sottoposta una situazione paradigmatica da analizzare: si trattava di una situazione ambigua che poteva essere letta come caso urgente da segnalare alla autorità giudiziaria o come situazione da monitorare (in essa veniva riportata la segnalazione di una scuola relativa a sospetti maltrattamenti a danno di due minori extracomunitarie ma con scarsissimi elementi di chiarezza). Nonostante sia stata valutata da parte di tutti gli operatori in maniera sostanzialmente concorde come un caso che meritava una rapida presa in carico ma non imponeva una immediata segnalazione quanto piuttosto ulteriori approfondimenti, le linee di intervento proposte dagli intervistati sono state differenziate: alcune privilegiavano la necessità di un lavoro individuale di maggiore controllo presso la famiglia, altre proponevano un intervento di monitoraggio e di contatto più cauto e di affiancamento alla scuola in una prospettiva di rete. Anche queste differenze e la mancanza di indicazioni rigide rispetto a tali situazioni testimoniano l’ampia autonomia di cui godono gli assistenti sociali da parte dell’amministrazione al momento della individuazione di delicate decisioni operative; testimoniano quindi la possibilità di praticare diverse strategie di presa in carico e di intervento nell’ambito dello stesso servizio.

Ma, a parte l'analisi di questo caso, cosa dicono gli operatori di questi ampi margini di discrezionalità che si estendono anche agli aspetti organizzativi del servizio (prese in carico, archiviazioni, definizione di priorità) come visto già nella prima fase della ricerca? Dalle interviste emerge che essi costruiscono consapevolmente un sistema di razionamento e decidono prevalentemente di concentrare le proprie risorse di intervento sui casi complessi individuando come tali quelli di tutela: recependo così priorità normative³⁷, accogliendo organizzative non sempre esplicite e condividendo professionalmente questa priorità.

Gli interventi nei quali si possa fare un lavoro di prevenzione tendono ad essere messi nettamente in seconda fila e a non beneficiare di una particolare attenzione nonostante esista una legislazione di riferimento che ne sottolinea l'importanza. Consapevoli di questo problema tuttavia gli operatori non chiudono i casi meno complessi ma fanno un monitoraggio su di essi con tempi molto dilatati, una sorta di blando controllo:

“...poi esercito, in teoria anche interventi di sostegno educativo, di prevenzione della devianza, eccetera, ma con molta meno intensità...”

Emerge quindi ***un razionamento consapevole*** del servizio condizionato da una discrezionalità che, dopo avere privilegiato i minori su anziani e adulti nella fase del filtro iniziale, privilegia fra i minori, gli interventi riparativi e ad elevata emergenza tendendo al ridimensionamento degli obiettivi rispetto alla prevenzione. La parte di utenza sacrificata rimane in carico (*inactive cases*) *“in attesa di chiusure con tempi lunghi”*, contando sull'arrivo di nuovi operatori per meglio distribuire le prese in carico o finendo per attendere, di fatto, la trasformazione dei casi stessi in emergenza per poi intervenire.

Sostanzialmente, quindi, gli assistenti sociali tendono a condividere una sorta di graduazione di priorità che consente loro di avere controllo della quotidianità lavorativa: gestiscono così in totale autonomia i fattori di rischio (*risk management*) assumendosene in toto anche la responsabilità. La tabella che segue tenta di sintetizzare questa graduazione per quanto riguarda i minori sintetizzando i feedback

³⁷ La legge regionale 12/06 agli articoli 31 e 32 sottolinea chiaramente la priorità degli interventi di tutela in riferimento ai minori

delle interviste. Si conferma, come dice Lipsky, che in situazioni organizzative complesse, l'esercizio della discrezionalità può portare al razionamento spontaneo degli interventi da parte degli operatori ed alla semplificazione autonoma degli obiettivi del servizio.

Tab 4 - Le priorità di intervento con i minori in base alle interviste con gli assistenti sociali

	Prese in carico prioritarie	Prese in carico non prioritarie (meno tempestive e meno monitorate)	Prese in carico "ad hoc" (legate alla disponibilità di risorse)
Minori	<ul style="list-style-type: none"> - Casi di autorità giudiziaria - Sospetto maltrattamento su segnalazione di altre istituzioni (scuola, ospedali, associazioni) o singole persone 	<ul style="list-style-type: none"> - Difficoltà di un minore legate a criticità all'interno del nucleo familiare - Richieste portate dal nucleo del minore - Segnalazioni scolastiche e del terzo settore non connesse a sospetto maltrattamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Minori per i quali siano stati stanziati fondi all'interno di un progetto ad hoc o per i quali si rendano disponibili risorse specifiche

Effettivamente questi aspetti sono stati esplicitati direttamente dagli operatori nel corso di diversi momenti delle interviste: non è stato necessario un passaggio interpretativo per evidenziarli. Il razionamento è ben motivato a partire da chi si occupa del primo accesso:

“sgravare il più possibile nel rispetto dei doveri di ufficio, proprio per potere adempiere ai doveri di ufficio, per poterci concentrare sulle cose importanti, sgravare il più possibile i miei colleghi soprattutto i colleghi dei minori..”

Quanto questo razionamento sia un processo del tutto discrezionale e quanto sia favorito o indotto dall'organizzazione non emerge chiaramente nelle interviste:

sembra quasi un fattore che è inevitabilmente parte dell'organizzazione. Esso si concentra sui casi che discrezionalmente non vengono identificati come prioritari: le richieste di contributo economico, il monitoraggio di una situazione familiare fragile ma non troppo conflittuale o il sostegno di un minore con lievi difficoltà scolastiche restano a lungo in lista di attesa o vengono seguite meno intensamente. L'attenzione è comunque alta nelle parole degli intervistati:

“comunque difficilmente anche quando chiudi... chiudi proprio. Lasci sempre una porticina aperta secondo me...se vuole mi faccia sapere. Secondo me chiunque [...] lascia aperta una porticina.”

E ancora, distinguendo fra prese in carico effettive e non:

“io esercito principalmente la funzione di tutela sui minori con i soggetti del territorio che hanno funzioni educative, di istruzione, sanitarie.... la scuola, eccetera e, in ultima analisi, su mandato dell'autorità giudiziaria.....Poi esercito - in teoria - anche interventi di sostegno educativo di prevenzione della devianza eccetera...ma con molta meno intensità....a meno che non vi sia una specifica disponibilità di risorse.”

L'operatrice intervistata prosegue poi spiegando diffusamente il termine intensità: non vi sarebbe, rispetto ai minori, un razionamento che produce chiusure di casi quanto piuttosto prese in carico con intensità molto differenziate che privilegiano la tutela alla prevenzione. La conclusione è quasi ovvia:

“beh... per quanto riguarda il resto dei casi (quello che non è tutela) dipende molto dalle risorse a disposizione...”

Si tratta di commenti che sono coerenti con altre risposte che gli intervistati hanno dato quando hanno parlato dei casi da loro individuati come prioritari fra quelli in carico: all'80% hanno indicato, fra le prese in carico del 2010, situazioni che erano inizialmente, o sono diventate poco dopo, casi cosiddetti dell'autorità giudiziaria. Che siano state indicate come prioritarie situazioni di questo tipo non sorprende affatto: quello che è stato molto sottolineato è il “quasi non intervento” sulle altre

situazioni. Il servizio, l'equipe sembrano sempre di più ridefinirsi come *child protection services*.

La letteratura parla però anche della possibilità da parte degli operatori di produrre ***comportamenti innovativi e centrati sul cliente*** (Musil, 2006; van der Laan 1998) all'interno delle *street-level bureaucracies*. Accade meno assiduamente, ma - talvolta singolarmente, talvolta come gruppo di lavoro - gli assistenti sociali fanno pressioni, si coalizzano, propongono. Anche questo è agire discrezionale ovviamente, ed è quello forse più coerente con i principi professionali. Gli assistenti sociali del servizio ne hanno raccontato qualche esempio nelle interviste (e già accennato in precedenza): di fronte ad un taglio del personale avvenuto a fine 2010 e che aveva comportato una notevole riduzione delle consulenze psicologiche, si sono riorganizzati ed attivati per operare in coppia (due assistenti sociali) su alcuni casi ad elevatissima complessità per garantire valutazioni più profonde e condivise anche se non multidimensionali. Una attivazione propositiva si è avuta anche di fronte alla decisione abbastanza improvvisa della amministrazione di procedere alla deistitutizzazione di numerosi ragazzi neo-maggiorenni, decisione che sembrava rigida ed irrevocabile ed era determinata da improvvise criticità finanziarie:

“in qualche modo ci hanno dato delle indicazioni molto rigide: poi no, ci siamo molto confrontati.....allora ci dovete fare dei percorsi di deistitutizzazione – ci hanno detto - che però devono essere articolati in un certo modo...una fatica enorme, che però per alcuni interventi si è rivelata anche efficace...non è che io dimetto dalla struttura e faccio tutti affidi, questo non si fa, non l'abbiamo fatto. E stato veramente un momento abbastanza difficile...”.

Il ragionamento discrezionale non è quindi l'unica opzione di fronte alla carenza di risorse: tuttavia il confronto interno con l'organizzazione è forse più complesso da attivare, richiede energie, canali comunicativi da aprire all'interno dell'ente e una compattezza a livello di gruppo per auto-sostenersi di fronte all'organizzazione che non sempre è presente.

7.4. La discrezionalità degli street-level social workers ed il rapporto con i funzionari direttivi

Oltre alle interviste all'interno del servizio ne sono state effettuate altre quattro ad assistenti sociali che hanno compiti organizzativo-gestionali (e quindi potenzialmente manageriali) all'interno dell'ente. Ho intervistato una dirigente che ha un mandato relativo alla implementazione delle politiche di integrazione socio-sanitaria e tre funzionarie titolari di distinte posizioni organizzative tutte impegnate indirettamente sull'erogazione degli interventi sul territorio (inclusione sociale ed interventi a favore dei minori). La scelta è caduta su queste figure in quanto sono state quelle più citate dagli operatori durante la mia presenza in servizio; ho ritenuto quindi che potessero meglio descrivere il collegamento di fatto fra i livelli centrali dell'organizzazione e gli *street-level workers* da un differente punto di vista.

E' giunta, anche da parte loro, la conferma dell'assenza di forme di imposizione managerialistica nel lavoro all'interno dei servizi territoriali; hanno inoltre manifestato una complessiva contrarietà alla applicazione di un modello di questo tipo rispetto agli interventi a favore dei minori a rischio.

Il loro lavoro sembra concentrarsi su tre aspetti: il monitoraggio del budget, la gestione dei rapporti con il terzo settore (rinnovo convenzioni, gare di appalto, definizione di protocolli di collaborazione) e la gestione di specifici progetti (affidamento familiare, deistitutizzazione minori, monitoraggio servizi socio-educativi) che sono funzionali al reperimento di risorse per gli operatori territoriali. Nessuna di queste funzionarie o dirigenti ha nel proprio mandato, nelle proprie funzioni, quella di individuare procedure o protocolli da applicare nel territorio e non è previsto un monitoraggio delle modalità di lavoro degli assistenti sociali e della qualità del lavoro e degli interventi prodotti.

E' presente in loro la chiara consapevolezza della complessità del lavoro sul campo (anche in considerazione del fatto che sono assistenti sociali che hanno operato per lungo tempo sul territorio); tuttavia sembrano operare senza una sostanziale connessione con i servizi di base. Ciò non significa che ciò che loro fanno sia fine a

sé stesso; piuttosto sembra emergere che manca a loro un mandato di supporto (o controllo o di omogeneizzazione degli interventi), che mancano degli obiettivi che li colleghino al lavoro territoriale in modo chiaro. Non si può dire che esse siano figure manageriali rispetto al servizio; si può anzi dire che in termini organizzativi al servizio manchi un top-manager di riferimento. Come evidenziato da una delle intervistate non solo non esiste una impostazione manageriale ma non vi è nemmeno una guida all'agire professionale con i minori:

“noi non abbiamo ancora definito linee di indirizzo sul senso della tutela né linee operative sul modo in cui si fa tutela: siamo nella fase in cui le stiamo definendo”

Anche per questo gli operatori territoriali devono necessariamente avere una ampia discrezionalità che consenta loro di decidere con la massima flessibilità. Tutto inizia e si conclude presso il servizio come se questo fosse una unità a sé stante.

7.5. Quale servizio, quale welfare ?

La logica che prevale nel servizio è quella di un *“facciamo quello che possiamo con quello che abbiamo”* in cui la pratica professionale perde parte dei contenuti che la dovrebbero caratterizzare pur in presenza di ampi margini discrezionali. Vi è uno scarso spazio per riflessioni approfondite sul welfare complessivamente erogato e sulle conseguenze organizzative dei comportamenti professionali: l'attenzione è maggiore sull'emergenza del caso singolo ed è comprensibile che sia così.

La discrezionalità, in qualche maniera, smaschera i limiti dell'organizzazione e di questo timido managerialismo ma, talvolta, sembra anche (colpevolmente ?) risolverli. Se infatti il managerialismo ha l'ambizione di controllare razionalmente la totalità di una macchina organizzativa (nel nostro caso del servizio sociale) ma non è capace di farlo senza snaturarla, la discrezionalità consente anche la creazione di modalità operative *“di sopravvivenza”* che garantiscono il funzionamento della stessa macchina – dando agli operatori l'impressione di avere fatto quello che si poteva - senza fare ritornare i problemi irrisolti sui tavoli dei manager (o meglio dei dirigenti). Quindi è uno strumento assai ambiguo. Da un lato funzionale a chi lo

utilizza, perché coerente con le ambizioni di autonomia professionale, e a chi lo consente, perché utile a risolvere in silenzio complesse contraddizioni. Dall'altro disfunzionale alle persone che si rivolgono ai servizi, le cui richieste vengono talvolta smaltite e sacrificate alle "superiori" esigenze organizzative. In fondo sembra che gli assistenti sociali si appiattiscano molto sulle esigenze dell'organizzazione: questa, infatti, mira al contenimento del budget e all'attenzione prioritaria rispetto alla tutela dei minori e loro di fatto si adeguano, condividendo la priorità della tutela e razionando in funzione delle limitazioni di bilancio.

Le risposte raccolte, ed analizzate, hanno messo in evidenza due distinti atteggiamenti degli operatori sociali (talvolta compresenti) di fronte a questo contesto. Mutuando i termini di una teorizzazione già più volte citata di Sarah Banks (1999) emergono posizioni più difensive e posizioni più riflessive.

Le prime sono quelle prevalenti del *"facciamo quello che possiamo con quello che abbiamo"*. Sembrano indicatrici di rassegnazione di fronte alla logica nella quale operano: *"il budget ha condizionato, questo sì, perché è chiaro che i cambiamenti socio-economici ci sono ... anche di quelli noi risentiamo, però mi rendo conto che quando si è in una determinata situazione non si possono fare che determinate scelte"*.

Le seconde mettono in evidenza le difficoltà organizzative ed il relativo condizionamento come un nodo chiave del loro lavoro e si soffermano su tali difficoltà e sul loro peso: *"forse non abbiamo parlato abbastanza di quanto incida l'organizzazione. Siamo sovraccaricate dalla gestione del front-office (...) questa difficoltà organizzativa ricade sul clima, sul gruppo, su tutto ... dobbiamo cercare di uscire da questa situazione"*. Oppure ripiegano riflessivamente su temi e risvolti personali: *"mi sento un po' ai margini, sento di non riuscire a gestire tutte le situazioni a tenere insieme tutto il lavoro, ma mi sento allo stesso tempo indispensabile"*. Esprimono comunque fatica ma sono più impegnate nell'analizzare la complessità del lavoro ed alla ricerca di soluzioni: *"la capacità di fermarsi a riflettere è importante, abbiamo bisogno di supervisione, ma fatta bene, costante... ed è necessario pensare a liste d'attesa"*.

I focus group con cui ho concluso la mia ricerca hanno rappresentato una opportunità per approfondire ulteriormente questi vissuti, le pratiche discrezionali emerse, il tema del condizionamento organizzativo della discrezionalità (e della consapevolezza di questo condizionamento) che è parso – nel corso del lavoro di ricerca – diventare progressivamente rilevante.

Capitolo 8

I focus group : il confronto con gli operatori

8.1. La restituzione dei risultati provvisori della ricerca agli assistenti sociali

Le interviste effettuate hanno confermato, all'interno del servizio, un notevole potere discrezionale per gli assistenti sociali nella fase della presa in carico, nel lavoro clinico e, in generale, nella possibilità di influire su molti processi decisionali all'interno dell'organizzazione.

Parallelamente è emersa la conferma che il managerialismo, nella forma implementata nei paesi di cultura anglosassone, e variamente descritta in letteratura (Howe, 1986; Payne, 1998; Evans, 2004, 2010 a; Lorenz, 2010), nei servizi italiani non è sostanzialmente presente: è comunque presente una struttura gerarchica che ha forse ancora i tratti di un modello burocratico tradizionale che ha recepito elementi di innovazione attraverso la riforma della pubblica amministrazione degli anni novanta ma che non ha l'ambizione, e forse nemmeno il mandato politico, di governare il processo di implementazione delle norme così come un modello managerialistico intende (Flamholtz, 2002). Si tratta di una dirigenza concentrata sul contenimento del budget e che cerca di realizzarlo sia con la pressione interna sugli operatori che attraverso esplicite direttive.

Gli elementi raccolti durante la fase iniziale del case study ed attraverso le interviste hanno, inoltre, messo in evidenza un servizio sostanzialmente orientato alla *child*

protection e che raramente, dovendo razionare le proprie risorse, riesce a costruire interventi al di fuori di questa prospettiva, a prescindere dal fatto che il suo mandato sia considerevolmente più ampio. Gli assistenti sociali e le altre professionalità impegnate con loro sul campo sembrano avere prioritariamente questo orizzonte e sono concentrate nella gestione delle poche risorse disponibili per intervenire al meglio su questi casi considerati prioritari; non sembrano avere il tempo per riflessioni sul mandato istituzionale (universalistico) del loro servizio e sulle pressioni organizzative che gravano sul loro agire professionale. Il loro margine di manovra appare ampio ma molto condizionato dal contesto e dall'organizzazione.

Questi due aspetti, cioè la progressiva configurazione del servizio come quella di un servizio di tutela e la considerazione delle pressioni sull'agire professionale per contenere il budget, chiamano talmente in causa il quotidiano degli operatori che mi è parso importante ritornare a loro i risultati emersi dalle interviste proponendo un confronto su di essi. Per questo motivo ho effettuato due *focus group* con le due equipe minori del servizio portando loro il prodotto provvisorio della mia ricerca e promuovendo su di esso una discussione.

8.2. Il focus group e la sua funzione

Focus group è una locuzione che definisce un tipo di intervista che raduna un gruppo di persone intorno ad una discussione centrata su argomenti prestabiliti. Merton (1946) fu il primo studioso a parlare in termini specifici di una tecnica di intervista non individuale oggi riconducibile al *focus group* che aveva l'obiettivo di ottenere informazioni rilevanti su di un determinato argomento scavando a fondo sia dal punto di vista cognitivo che da quello emotivo (Liaci et al., 2009). L'intuizione metodologica di Merton è stata successivamente sviluppata in maniera distinta da vari autori che hanno riconosciuto l'elevato valore euristico dello strumento (D.L.Morgan, 1997; Corrao, 2000; Marradi, 2007; Stewart e al., 2007) non solo in sociologia.

D.L. Morgan (1997) in particolare sottolinea come il *focus group* possa essere considerato uno strumento di ricerca che sta a metà strada fra l'intervista e l'osservazione consentendo di raccogliere e registrare rigorosamente le opinioni delle persone ed il loro confrontarsi in un contesto controllato come quello di una intervista e, contemporaneamente, di agire una osservazione rispetto ad un gruppo dato potendo così integrare l'elemento verbale raccolto con le reazioni non verbali dei partecipanti.

Le sue caratteristiche prevalenti sono ben sintetizzate da Krueger (1994) che considera il *focus group* un gruppo particolare per la sua composizione, gli obiettivi e le procedure. Generalmente è composto dai 7 ai 10 partecipanti in considerazione del tema che viene approfondito. Secondo Krueger le caratteristiche di dettaglio di un *focus group* sono sei:

- il gruppo è composto da persone disponibili ad essere intervistate su un tema specifico,
- sono convocate esplicitamente e considerate come gruppo,
- possiedono determinate caratteristiche rilevanti relativamente al tema di discussione (nel senso che non sono state scelte a caso),
- forniscono informazioni individualmente ed attraverso la loro interazione,
- le informazioni che forniscono sono di natura qualitativa,
- forniscono dette informazioni in una discussione focalizzata ed organizzata.

Il gruppo pertanto non è un gruppo terapeutico né un gruppo che fa riferimento ad altri approcci che afferiscono alle discipline psicologiche. In questa forma il *focus group* è stato progressivamente utilizzato sia nelle ricerche di mercato che in quelle organizzative che riguardano distinti settori: sanitario, sociale, politico, educativo.

Krueger sostiene che il *focus group* è uno strumento particolarmente efficace quando si vuole comprendere cosa pensano le persone rispetto ad una idea, un evento, un'esperienza che li coinvolge direttamente. Quando l'oggetto di una ricerca, il fenomeno investigato, non è ancora chiaramente definito - in quanto è proprio l'obiettivo della ricerca quello di arrivare ad una definizione più soddisfacente - la ricerca scientifica deve dotarsi di strumenti flessibili e funzionali a tali obiettivi: il *focus group* ne è un esempio. Una tecnica come quella del *focus group* può svelare

posizioni, opinioni, vissuti attraverso l'interazione dei partecipanti e fornire maggiori informazioni capaci di integrare quelle di una semplice intervista.

Trattando un tema come quello della discrezionalità degli assistenti sociali, e vedendo emergere, nel percorso della mia ricerca, posizioni (attraverso le interviste) e comportamenti (attraverso l'osservazione partecipante) non del tutto previsti e molto articolati, ho ritenuto che il *focus group* fosse la strategia migliore per approfondire ulteriormente tali elementi e cercare di tracciarli in maniera più definita.

La logica in cui mi sono mosso è quella di una ricerca partecipata con obiettivi non tanto di democratizzazione del processo di ricerca quanto di ulteriore approfondimento del fenomeno studiato. Il modello a cui mi sono ispirato, in questa parte del mio *case study*, è stato quello di un lavoro di Mark Baldwin (2000) che ha esplorato in forma partecipata la discrezionalità degli assistenti sociali all'interno di un servizio sociale inglese. Rifacendomi parzialmente a questo autore ho cercato di andare al di là degli esiti delle interviste che avevo effettuato ed ho cercato un maggiore confronto con i protagonisti della ricerca. Ho tentato soprattutto “ *to construct a situation in which I could glean from the care managers the current state of practice [.....]. This would provide evidence to compare with that from the first set of interviews, and address the research questions about limitations to policy implementation and the role of street level implementers* ” (Baldwin 2000, p.150).

Ho cercato quindi di mettere in gioco gli elementi emersi dal mio lavoro all'interno del campo in cui ho svolto la ricerca prima di arrivare a delle conclusioni definitive. La prospettiva che ho cercato è stata, appunto, quella di una ricerca partecipata. Non ho reimpostato tutto il mio lavoro in una *cooperative inquiry* (Heron, 1986) : sarebbe stato impossibile senza ricominciare dall'inizio tutto e sovvertire il mio approccio. Piuttosto ho cercato di aprire ad altri il territorio della mia riflessione per poterla arricchire e metterla alla prova delle reazioni degli *street-level bureaucrats*.

Ho quindi effettuato due *focus group* nei quali, individuati alcuni punti ritenuti da me maggiormente rilevanti, ho cercato di utilizzare : “*the findings from the original*

interviews [...] asking participants, in a workshop situation, to address themselves to the question of how far these findings were true for them” (Baldwin 2000, p.150).

8.3. I contenuti affrontati nei focus group

Quindi ho organizzato due focus group nei quali ho aperto una discussione su due aspetti dell’agire discrezionale degli *street level bureaucrats* che sono emersi nel corso della ricerca e che ritengo caratterizzino specificatamente il servizio.

Gli aspetti affrontati sono stati i seguenti:

- la ridefinizione, effettuata secondo me in gran parte autonomamente dagli assistenti sociali ma condivisa all'interno dell'ente, del servizio come di un servizio di tutela dei minori che, sostanzialmente, non effettua più interventi di tipo preventivo (*child care*) e che ridimensiona e modifica il mandato normativo e la mission dell’ente contenuta nella normativa di riferimento (L. 328/2000, L.R. 12/06);
- la tendenza, anche per quanto riguarda i casi di *child protection*, ad impostare progetti nei quali vengono razionate le risorse disponibili pur in assenza di esplicite direttive in questo senso da parte dell’organizzazione, dando così la priorità alle esigenze di bilancio anche rispetto ai casi di tutela.

Ho quindi esplorato, attraverso i *focus group*, due aspetti che evidenziano la semplificazione degli obiettivi del servizio (da universalistico a settoriale concentrato sulla tutela) a partire dalla presa in carico, ed il razionamento nella erogazione delle risorse nella fase degli interventi complessi. I quesiti sono stati posti ai gruppi dallo scrivente in forma discorsiva ed anche scritta attraverso la consegna, all’inizio degli incontri, di un breve documento che articolava le domande in maniera più dettagliata.

Il primo tema è stato posto in questi termini:

- *Oltre che nelle interviste è emerso, in maniera nettissima, che i casi che impegnano maggiormente il tempo-lavoro degli operatori sono quelli di autorità giudiziaria. Anche dei 40 casi indicati dagli intervistati come altamente complessi*

*fra quelli presi in carico nel corso del 2010, 33 (80% circa) erano appunto di Tribunale. **Quanta energia vi resta o decidete di lasciarvi per i casi nei quali si possono fare interventi maggiormente centrati sulla prevenzione ?***

Il secondo è stato presentato con la seguente modalità ³⁸:

*- Casi ad alta complessità (cioè autorità giudiziaria - tutela): può verificarsi, anche per questi casi, un razionamento discrezionale delle risorse ed una semplificazione degli obiettivi messa in atto direttamente da parte degli operatori ? Se, di fronte ad una criticità (budget insufficiente), una organizzazione prende delle decisioni esplicite (es. sospensione erogazione contributi, taglio psicologi, deistitutizzazione anticipata minori) i ruoli sono chiari: la direzione o i manager si assumono delle responsabilità – magari sofferte – e gli operatori si adeguano, propongono soluzioni innovative o mettono in atto strategie ad hoc per tutelare situazioni particolari. **Può accadere, su criticità simili (budget), che - in mancanza di decisioni chiare - gli operatori “anticipino” l'organizzazione - magari ridimensionando in maniera discrezionale gli obiettivi sui casi - e facendosi, così, direttamente carico di risolvere le difficoltà che essa fatica a affrontare ?***

Ho quindi messo al centro le tematiche della semplificazione del servizio (da universalistico a specialistico concentrato sulla tutela) e del razionamento autonomo degli interventi considerando gli assistenti sociali come possibili *policy makers* ed agenti “razionatori”. Ho cercato di verificare le loro posizioni individuali e di gruppo, le loro reazioni razionali ed emotive e soprattutto a loro sostanziale autonomia rispetto a questi aspetti. Ho toccato temi delicati in termini di deontologia professionale perché la discrezionalità agita per razionare è questionabile dal punto di vista etico e deontologico: ho tuttavia evidenziato che i miei riferimenti teorici prevalenti (Lipsky, 1980; Musil, 2006; Evans, 2010 a) leggono ed interpretano la discrezionalità come un comportamento frutto di condizionamenti che sono ritenuti comuni nelle organizzazioni e che, quindi, sono analizzati anche da me in questa prospettiva.

³⁸ Il tema è stato posto, nel corso del focus group, in una forma verbale molto semplice e diretta, cioè dicendo: ritenete che si faccia razionamento anche di fronte a casi di tutela (*child protection*) ? La forma scritta del quesito, qui riportata, ha avuto la funzione di arricchirne la complessità e indurre, nei partecipanti, una riflessione sui condizionamenti organizzativi meno evidenti

8.3.1. I due focus group: i partecipanti ed il moderatore

Dato che il servizio è sostanzialmente diviso in due distinte unità operative per minori ho deciso di effettuare due distinti *focus group* essenzialmente per due ragioni. Una di tipo metodologico, in quanto concentrare tutti gli operatori (intendo qui tutti gli assistenti sociali, in quanto maggiormente coinvolti negli aspetti organizzativi del servizio rispetto alle altre professionalità) in un solo *focus group* avrebbe creato una situazione difficile da gestire: la totalità dei testi sui *focus group* qui citati sostiene come le dinamiche di gruppo e la comunicazione possono essere più adeguatamente gestite se il gruppo non supera il numero di 8-10 componenti. L'altra di tipo comparativo: ho deciso di approfittare della presenza di due diversi gruppi di lavoro per comparare eventuali diversi esiti in termini di contenuti³⁹. I comportamenti infatti possono essere discrezionali a livello individuale ma questo non esclude che la discrezionalità dell'operatore possa essere anche condizionata all'interno del gruppo di lavoro.

I *focus group* sono stati pertanto due: uno con otto ed uno con sette partecipanti. Ad entrambi ha partecipato anche il coordinatore del servizio. La ragione di questa scelta è stata conseguenza di quanto osservato durante la ricerca: è emersa come figura facente parte integrante del servizio, consapevole delle complessità affrontate dagli operatori e delle criticità organizzative, una local manager in una relazione non conflittuale con i propri operatori ma sostanzialmente in sintonia con essi, come evidenziato già da altre ricerche (Evans, 2010 a).

La loro durata ha superato i 75 minuti in entrambi i casi; i gruppi sono stati audio registrati e successivamente trascritti letteralmente ed analizzati tematicamente – è stata cioè prestata prevalente attenzione alle argomentazioni dei partecipanti (Liaci, 2009). L'analisi tematica considera come estremamente rilevante il contributo degli attori sociali alla costruzione collettiva della realtà (Berger Luckmann, 1966). I contenuti emersi, dopo essere stati trascritti sono stati catalogati all'interno di una griglia organizzata secondo aree tematiche: *“il metodo utilizzato consiste nella*

³⁹ Di fatto poi non sono emerse, nell'analisi dei due focus group, rilevanti diversità nelle posizioni dei due distinti gruppi rispetto ai temi affrontati

osservazione partecipante, nella riflessione sui contenuti comunicativi, nel rendere esplicito ciò che è implicito, nello studiare opinioni e motivazioni in relazione ad un determinato fenomeno” (Liaci e al. 2009, p.129).

Gli incontri sono iniziati con una prolungata introduzione del conduttore che ha precisato gli obiettivi dell’approfondimento. In entrambi vi sono stati operatori che hanno utilizzato una maggiore parte del tempo a disposizione per esprimere le loro riflessioni, tuttavia nessuno è rimasto silente all’interno del confronto; il clima comunicativo è apparso buono sia come conseguenza di un sostanziale buon clima organizzativo nel servizio, sia perché la maggior parte dei partecipanti è apparsa disposta positivamente rispetto alla partecipazione al *focus group*.

Infine alcune osservazioni sul ruolo del conduttore (che è stato interpretato dal me) che in letteratura è anche definito come moderatore (Greenbaum, 1998). La conduzione di un focus group ha elementi di notevole complessità come la conduzione di interviste di ricerca e di colloqui professionali di servizio sociale. In particolare sono due gli aspetti che meritano attenzione: la gestione del tempo a disposizione per mettere tutti i partecipanti in condizione di esprimersi e la chiarificazione dei temi di approfondimento quando essi sono particolarmente articolati (come in questo caso). Ad entrambi questi aspetti è stata dedicata una forte attenzione cercando di governare le interazioni, impedendo che qualche partecipante si appropriasse di troppo spazio nella discussione e facendo una ampia introduzione dei temi affrontati anche – come già detto - con l’ausilio di materiale cartaceo preparato ad hoc.

Al termine dei *focus group* è apparso importante, a posteriori, che il conduttore fosse, oltre che un assistente sociale una persona con ampia esperienza professionale sul campo. Come sottolinea Greenbaum (1998, p. 78):” *it is not essential but it is almost always an advantage when a moderator has had some prior experience working [...] with the category about which the research is being conducted. This prior experience enables the moderator to help to think through the research objectives and the moderator guides more effectively than an inexperienced person could”*. E’ emerso in particolare, in questa fase, come processi di ricerca di servizio sociale che tendono ad analizzare in profondità il funzionamento dei servizi stessi

possano, molto probabilmente, essere meglio governati e compresi da ricercatori che abbiano anche una solida esperienza professionale sul campo.

8.4. I contenuti emersi

8.4.1.L'inevitabile prevalenza della tutela (child protection)

Il dibattito sviluppatosi all'interno dei *focus group* ha visto emergere una posizione abbastanza compatta da parte degli operatori rispetto al primo approfondimento, cioè quello che voleva verificare come venga percepita la prevalenza dei compiti di tutela nel lavoro quotidiano e quale sia il margine di lavoro esistente su casi di prevenzione e supporto.

La centralità della tutela - come è emerso nel dibattito e nelle dichiarazioni degli assistenti sociali - è considerata un dato di fatto: non è solo una scelta degli *street-level bureaucrats* ma riflette anche la implicita posizione di tutta l'organizzazione, compresa quella della direzione centrale, nonché i riferimenti di legge. Anche se non vi è una decisiva indicazione scritta che impone di lavorare solo sulla tutela dei minori, tutti i livelli operativi “...hanno individuato un criterio di priorità che è quello dell'autorità giudiziaria...” e tale criterio permea tutto il servizio. Gli assistenti sociali, quindi, non si sentono, e con ogni probabilità non sono, la sola determinante del virare del servizio verso la *child protection*; si sentono piuttosto coloro che la implementano di fatto, dandole forma e consistenza.

La focalizzazione sulla *child protection* ha fatto emergere con forza nei *focus group* il tema dei rapporti con la autorità giudiziaria ed ha evidenziato come gli assistenti sociali ritengano che i casi di tutela siano forse più di quelli che dovrebbero essere. Viene riconosciuta una interazione quasi eccessiva fra servizio sociale territoriale e il locale Tribunale per i Minorenni (in funzione di garanzia dell'attivazione degli interventi) per nulla governata dalla direzione che, anzi, subisce questo rapporto privilegiato, essendo obbligata a implementare gli interventi prescritti dal Tribunale:

“Il Tribunale per i Minorenni, se vuole che noi le cose le facciamo deve darci un mandato e noi per poter fare certe cose abbiamo bisogno del Tribunale...questo rischia di andare contro al fatto che si possa non segnalare [per lavorare sui casi].

Questo fatto però è quello che ti permette di attivare delle cose...”

Viene sottolineato come il comportamento dell'autorità giudiziaria, ed in particolare della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, porti a più aperture di procedimenti anche quando forse non sarebbe strettamente necessario:

“sul Tribunale per i Minorenni l'asticella è cambiata...sicuramente ci sono casi di autorità giudiziaria che solo oggi lo sono...”

ed anche:

“sicuramente oggi c'è un atteggiamento della Procura.....oggi c'è anche una attenzione diversa dei Carabinieri, si tende più a non sottovalutare le situazioni..”

Gli attori agiscono e subiscono reciproche influenze che rafforzano questa tendenza. Gli assistenti sociali, in particolare, attraverso i provvedimenti del Tribunale aggirano le eventuali resistenze dell'organizzazione ad implementare gli interventi onerosi. Queste mutue influenze sono valutate in parte positivamente per la capacità di velocizzare alcune prese in carico:

“se c'è il Tribunale a chiedere gli interventi c'è più possibilità che gli interventi si avverino....noi possiamo avere una priorità quando si parla di Tribunale. Mi sembra una impostazione diversa ma nella quale io lavoro meglio. Questo garantisce un livello minimo di qualità che non so se prima riuscivamo a garantire....garanzia di welfare minima...”

Tuttavia tali dinamiche sono anche criticate in quanto non rappresentano il dovere essere dei rapporti interistituzionali e nemmeno il dovere essere dei rapporti con l'organizzazione e con gli utenti; rappresentano piuttosto una forma di pressione reciproca che tenderebbe ad esaltare impropriamente il coinvolgimento diretto della autorità giudiziaria nella gestione dei casi ed il ruolo di controllo degli operatori:

“non fai crescere il sistema in questo modo....se un sistema si mette in moto perché te lo dice il Tribunale è un problema...”⁴⁰

Lo spazio per altri interventi al di fuori della tutela resta scarso, ma la quasi totalità degli assistenti sociali (in entrambi i *focus group*) sottolinea che si tratta, comunque, di una parte di lavoro che viene tuttora svolta, anche se con difficoltà. Durante uno dei *focus group* (quello che raggruppava gli operatori della Sede) c'è stato, in particolare, un intervento che ha fatto sintesi su quanto accade rispetto alle situazioni ritenute meno complesse, in cui è stato chiaramente verbalizzato il *condizionamento* che gli assistenti sociali subiscono e che ha trovato il consenso di tutti i partecipanti come descrizione sintetica del modo di lavorare nel servizio. Anche nel secondo *focus group* i contenuti e le osservazioni sono stati simili. Questa è la parte centrale dell'intervento cui ci si riferisce:

“...la mia percezione è che si prendono in carico [i casi di supporto e prevenzione], quantomeno che ci si provi a fare un minimo di lavoro che consente che la situazione non deteriori, per cui io ho idea che un minimo di riduzione del danno si fa.....ma non come riuscivamo a fare un po' di tempo fa'. Magari un po' di tempo fa' in certe situazioni riuscivamo a fare un po' di sostegno alla genitorialità dove magari non c'era il Tribunale: vedevi la mamma periodicamente, ci facevi un bel lavoro...prima avevi tempo di farlo sulle situazioni non di Tribunale ma in cui tu ritenevi fosse necessario per evitare il deterioramento della situazione. Adesso secondo me le situazioni in cui riusciamo a farlo sono pochissime, se riusciamo a farlo e quando riusciamo a farlo. Quello che ho un po' in mente io è che io mi arrabatto con gli interventi che abbiamo a disposizione, cioè non riesco più a fare il sostegno, però tendenzialmente, nell'arco di pochi colloqui cerco di capire se, tra le risorse che abbiamo a disposizione..... se ce n'è una che può andare quella uso e poi devo dire che li lascio andare... e se poi lo rivedo, lo rivedo dopo un sacco di tempo per vedere come è andata e magari lo perdo anche....”

⁴⁰ Il tema dei rapporti e della comunicazione (Accettulli e al., 2004) fra servizi sociali territoriali ed autorità giudiziaria riferito ai minori è assai complesso ed articolato; necessiterebbe di un approfondimento ad hoc che non è negli obiettivi di questo lavoro. Qui si vuole soprattutto sottolineare come esso risulti, dalle osservazioni raccolte, un aspetto centrale della pratica professionale per nulla governato a livello organizzativo e quindi aperto alle più varie pratiche discrezionali.

Si tratta di una descrizione/spiegazione che conferma l'esistenza di una sorta di doppio livello della presa in carico: uno "obbligatorio", cioè quello della tutela, ed uno più marginale, rispetto al quale non si rinuncia totalmente ma che è fuori dalla centralità degli interventi. Alcuni operatori in netta minoranza – andando oltre questa lettura - portano la loro posizione con una modalità più diretta e sintetica e maggiormente critica:

“.....casi di minori soft non ne abbiamo, le richieste soft si chiudono.”

Si delinea pertanto un quadro nel quale, rispetto al quesito posto (quanta energia resta per i casi non di tutela ?), la risposta è netta: di energia, di spazio lavorativo ne resta poco, forse niente.

La discrezionalità degli *street-level bureaucrats* si conferma ulteriormente, però, entro i limiti di priorità implicitamente condivise (la tutela) con l'organizzazione. Manca poi una riflessione organizzativa sulla gestione delle prese in carico, su quale esito abbiano i casi che si chiudono rapidamente o che si seguono con minore attenzione: nella logica della *discrezionalità dell'emergenza* (Saruis, 2008) non sembra esservi tempo né energia per fare questo in maniera strutturata.

8.4.2. Il razionamento anche all'interno degli interventi di tutela

L'altro aspetto che si è cercato di approfondire nei *focus group* è stato quello del possibile autonomo razionamento degli interventi da parte degli operatori anche all'interno degli interventi di tutela. In altre parole: di fronte alla carenza delle risorse, è possibile che si ridimensionino discrezionalmente anche gli interventi più delicati e complessi senza una esplicita imposizione organizzativa?

Le risposte ed il confronto si sono diretti spontaneamente - in entrambi i *focus group* - ad un tipo di intervento particolarmente costoso fra quelli che caratterizzano la tutela, cioè all'inserimento in struttura residenziale di minori. Gli operatori hanno evidenziato come, nell'organizzazione, si sia sviluppato recentemente un dibattito sul contenimento dei costi di questi interventi, dibattito che prima non c'era, oppure

era molto blando. Questo dibattito ha oggettivamente influito sulle loro decisioni successive:

“quanto costa un inserimento lo si sa, ma non da tanti anni...ora ce lo chiediamo se un inserimento costa ..questa equipe lo ha maturato questo pensiero...”

Tale riflessione ha avuto origine all'interno della direzione (concentrata sul controllo del budget) ed ha avuto una accelerazione proprio a causa delle crescenti difficoltà finanziarie dell'ente. Gli operatori ritengono generalmente che sia stata positiva in termini di razionalizzazione dei costi:

“secondo me, rispetto al passato c'è sicuramente un pensiero maggiore..laddove in passato il pensiero era: si garantisce per tutto il tempo possibile e più riesco a tenerlo in comunità meglio è...”

In particolare il dibattito nell'organizzazione si è concentrato sul mantenimento o meno in struttura dei minori affidati al Comune fino a ventunesimo anno di età in quanto, dopo il compimento dei diciotto anni, l'obbligo di assistenza dell'ente pubblico è affievolito ed anche in quanto esistono, fra gli assistenti sociali, perplessità sull'efficacia del lavoro a lungo termine con gli adolescenti inseriti in struttura:

“ di ragazzi in condizioni decisamente diverse fra i 20 anni e quando ne avevano 18 ce n'erano pochissimi”

Questo confronto ha lentamente prodotto una riduzione degli inserimenti in comunità.

E' emerso, quindi, come questa riflessione sui costi eccessivi e poco produttivi sugli inserimenti in struttura, alla fine abbia determinato una pressione sugli assistenti sociali che, di fatto, li ha portati a ragionare proprio quegli interventi di tutela. Gli assistenti sociali hanno progressivamente agito nella direzione di un maggior controllo sugli interventi residenziali più costosi tenendo conto delle priorità dell'ente più di quanto non facessero prima. Che questo corrisponda anche alle esigenze prioritarie degli utenti (la cosa non si può escludere) è difficile dire. Ciò che è rilevante rispetto alla discrezionalità è che tutto questo è accaduto in assenza di

indicazioni chiare ed ufficiali: non vi è stata quindi, una direttiva - più o meno - manageriale che ha imposto il taglio di questo intervento, ma non si può dire nemmeno che vi sia stato un razionamento del tutto autonomo da parte degli operatori di base a produrlo.

Piuttosto, si può affermare che, vi è stata una pressione – un lavoro di *condizionamento* - sugli operatori di base rispetto alle carenze di budget che ha determinato cambiamenti nell'agire professionale e che ha portato anche ad un successivo razionamento negli interventi. Questo razionamento (realizzato comunque con grande cautela) viene poi razionalizzato e giustificato in termini non solo di doveroso controllo di spesa ma anche attraverso motivazioni tecniche (è veramente necessario alla persona quell'intervento?). Tale pressione è gerarchica nel senso che viene esercitata dalla direzione centrale; è anche manageriale nel senso della centralità del controllo del budget ma non della sua rigida proceduralizzazione o regolamentazione.

Le risposte raccolte rispetto al razionamento nei casi complessi contengono quindi, in maniera più chiara, elementi di ambiguità e di complessità prima non emersi: in esse diventa sempre più centrale il problema finanziario dell'ente che condiziona le decisioni degli operatori e si affievolisce la centralità del lavoro sul caso ed i suoi obiettivi specifici. Tale condizionamento per gli operatori è giustificato in quanto nel controllo dei costi di un ente pubblico esiste una dimensione etica che non va trascurata. L'assistente sociale sembra essere risucchiato – per opera della direzione - dai problemi finanziari ed organizzativi dell'ente.

Di questo dibattito interno sul controllo dei costi non esiste una vera e propria documentazione scritta. Fatica ad emergere formalmente pur essendo un elemento centrale nella discussione all'interno del servizio. Il razionamento autonomo degli interventi di tutela quindi esiste, è discrezionale ma è anche condizionato. Il potere di condizionamento della gerarchia interna viene esercitato in forma sfumata ma persuasiva.

Queste osservazioni – che si ritengono estremamente rilevanti - credo che giustifichino la scelta metodologica fatta rispetto al *focus group* e al confronto che

ne è derivato: è infatti, in questo modo, emersa una particolare relazione fra manager (la direzione) e *street-level bureaucrats* che era difficilmente osservabile altrimenti e che non era sembrata così evidente nemmeno nelle interviste.

Il modo in cui questa relazione si declina mette gli *street-level bureaucrats* in una posizione molto complessa. Si confrontano cioè con una realtà manageriale poco visibile che tende a non imporre i propri obiettivi apertamente ma a produrre condizionamenti attraverso pressioni interne: pressioni giustificate razionalmente e parzialmente condivisibili che, come tali, producono un loro effetto che è – in questo caso specifico - quello del razionamento degli interventi anche per quanto riguarda gli onerosi casi di tutela che riguardano i minori intorno alla maggiore età.

Che non vi sia totale sintonia fra gli operatori su un aspetto così delicato e complesso non mi pare possa considerarsi una sorpresa; in questo senso i *focus group*, oltre a consentire di arrivare a delle conclusioni più articolate, possono forse avere aiutato ad aprire delle discussioni all'interno del servizio (Baldwin 2000).

Sintetizzando si può ipotizzare, dagli esiti dei focus group, questo tipo di relazione fra i diversi livelli dell'organizzazione rispetto ai casi di tutela:

- Il livello politico non si sente di intervenire di fronte ai problemi finanziari ed alle relative criticità ridimensionando la *mission* dell'ente o assumendosi direttamente delle responsabilità di dire che il servizio territoriale esistente (di impostazione universalistica) dovrebbe prendere la forma di un vero e proprio *child protection service*;
- Il livello manageriale ha risorse scarse e obiettivi altissimi che non riesce a conciliare; conseguentemente utilizza la retorica dell'autonomia degli assistenti sociali di base per delegare allo *street-level* l'onere e la responsabilità della scelta su dove tagliare, cioè su dove agire attraverso il razionamento per concentrare le risorse. Per fare questo il livello manageriale utilizza (in maniera più o meno consapevole) argomenti razionali che mettono al centro le esigenze organizzative e che, attraverso la pressione sugli operatori, vengono in qualche modo condivisi;
- lo *street-level bureaucrat* agisce il razionamento senza un mandato gerarchico

chiaro, ma subendo un condizionamento organizzativo efficace che mette al centro l'ente e le sue criticità (si ricorda che il costo annuo delle istitutizzazioni dei minori è di oltre 11 milioni di euro). Il suo non è né un razionamento prevalentemente autonomo come indicato da Lipsky, né un razionamento imposto come una struttura rigidamente managerialistica potrebbe fare. E' un razionamento discrezionale ma condizionato dall'organizzazione e razionalizzato dagli operatori che in gran parte lo fanno proprio. Non è, infine, un razionamento del tutto passivo: può produrre anche reazioni e strategie impreviste: in particolare gli *street-level social workers* usano la loro discrezionalità talvolta per forzare interventi su minori facendo pressione sull'organizzazione attraverso i provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

8.4.3. L'emergere di una discrezionalità condizionata

La discrezionalità, che era emersa come ampia e quasi incontrollata attraverso l'osservazione del servizio territoriale (Cap. 6) e le interviste (Cap. 7), si ridimensiona dopo i *focus group*: in essi sono apparsi più chiari gli elementi che la condizionano e che la conducono verso scelte funzionali alla soluzione di contraddizioni che riguardano le organizzazioni più che il singolo utente. Ha quindi delle caratteristiche particolari che la fanno considerare debole rispetto ai condizionamenti organizzativi. Il managerialismo, apparentemente inesistente, esce invece rafforzato. Facendo riferimento a quello che è il frame teorico di Lipsky all'interno del quale si è sviluppata questa ricerca, si constatano elementi nuovi che integrano le ipotesi di partenza.

La discrezionalità osservata e analizzata deve ora, in conclusione al mio lavoro, essere meglio definita non coincidendo a sufficienza con le definizioni che ne danno gli autori presentati nella rassegna della letteratura nel capitolo 5. Una sorta di managerialismo, che sembrava non comparire nel corso della ricerca, è invece presente con modalità e strategie molto sfumate, ma non per questo meno efficaci, soprattutto rispetto al tema del controllo preventivo della spesa sociale.

Queste brevi riflessioni anticipano quelli che saranno i punti che approfondirò nel prossimo capitolo. Risponderò alla domanda di ricerca relativa alla discrezionalità: cercherò di definirla e descriverla, definendo e descrivendo anche il managerialismo e la pressione gerarchica che ho osservato. Confermerò inoltre, in base a quanto emerso nella ricerca, che il frame teorico di Lipsky risulta estremamente efficace per leggere le complessità del servizio sociale in Italia.

Terza parte – Analisi complessiva dei dati e conclusioni

Capitolo 9

Discussione ed analisi degli elementi emersi: la discrezionalità condizionata degli assistenti sociali in una street-level bureaucracy italiana

In questo capitolo effettuerò una analisi e una discussione degli elementi raccolti nel lavoro di ricerca. Presenterò, innanzitutto, un bilancio della applicazione ad una realtà italiana di servizio sociale del frame teorico scelto, evidenziando come diverse specificità delle *street-level bureaucracies* sono state ritrovate sul campo. Successivamente analizzerò le caratteristiche della discrezionalità da me osservata e le caratteristiche del managerialismo che ho visto contrapporsi alla discrezionalità: mi soffermerò in particolare sui concetti di *managerialismo dissimulato* e di *discrezionalità condizionata* che ritengo emergano dal mio lavoro offrendo una chiave di lettura articolata della pratica del lavoro sociale che ritengo aggiunga complessità al concetto di discrezionalità rispetto ad altre analisi presentate nel capitolo dedicato alla letteratura: mi riferisco in particolare ai lavori di Evans (2010 a), Musil (2006) e Harris (2008 b).

9.1. Il servizio sociale analizzato: una street-level bureaucracy che riflette le contraddizioni del sistema dei servizi

Come evidenziato, in particolare nel corso del sesto capitolo, sono emerse in forma evidente, nel servizio analizzato, diverse caratteristiche specifiche delle *street-level bureaucracies* così come vengono delineate a partire da Lipsky. Mi riferisco in particolare ai seguenti elementi: la scarsa coerenza fra le ambiziose finalità del servizio e le risorse disponibili, la complessa relazione fra management e operatori territoriali e la tendenza a razionare ed a semplificare l'erogazione del servizio e degli interventi (nel senso del loro ridimensionamento) da parte degli operatori stessi (Sandfort, 2000; Lindhorst e Padgett, 2005). Su questi elementi mi concentrerò nei paragrafi che seguono.

9.1.1. Finalità ambiziose e risorse inadeguate

La presenza di norme di riferimento con ambiziose finalità universalistiche, non tradotte in precisi obiettivi operativi (anche parziali) e non implementate a causa della carenza di risorse umane e finanziarie, è il fattore critico più evidente, fra quelli descritti da Lipsky, ad essere stato individuato nel corso del lavoro di ricerca. Dice Lipsky (1980, p.40) rispetto alle finalità di molti servizi pubblici: “ *public service goals [...] tend to have an idealized dimension that make them difficult to achieve and confusing and complicated to approach. Goals such as good health, equal justice and public education are indeed [...] more like receding horizon than fixed targets*”.

In effetti la normativa nazionale e regionale analizzata descrive il servizio oggetto dello studio come un modello parzialmente universalistico (universalismo selettivo), aperto ed accessibile alla totalità della popolazione di un dato territorio, orientato ad interventi preventivi e non solo riparativi: i riferimenti al riconoscimento dei diritti sociali a favore della popolazione sono quasi ridondanti nella parte introduttiva delle norme analizzate (L. 285/97, L.328/2000 e L.R. 12/2006) e fanno pensare ad un

approccio di welfare di tipo socialdemocratico (Esping Andersen, 1990) che chiaramente si rifà a Marshall (1949) in termini di evoluzione del riconoscimento dei diritti sociali ⁴¹ e che considera il loro conseguimento come un elemento del tutto centrale.

Al contrario, i dati emersi dalle interviste, ed anche quelli quantitativi presenti nel servizio, hanno raccontato di una organizzazione orientata ad un fortissimo filtro iniziale e, per quanto riguarda i minori, ad interventi riparativi, in particolare sulla tutela (come già sottolineato più volte, la *child protection*); poi, solo molto marginalmente, vi è un'azione sulla prevenzione, con una semplificazione di fatto degli obiettivi implementata territorialmente dagli operatori. Questo, appunto, a causa di una carenza costante di risorse umane e finanziarie rispetto a detti obiettivi universalistici: carenza evidenziata verbalmente da tutti i livelli dell'organizzazione, confermata dai dati quantitativi che dicono come vi sia stata una continua contrazione dei finanziamenti pubblici negli anni più recenti a sostegno di questo tipo di servizi (Gori, 2004), documentata anche internamente all'organizzazione con le riduzioni dei budget specifici come indicano i dati presentati all'interno del capitolo 6. Tale stridore fra finalità generali ambiziose e risorse non adeguate risulta, anche nel servizio analizzato, una costante non affrontata né a livello politico né a livello organizzativo, consegnata nella sua complessità agli operatori di base, appunto gli *street-level bureaucrats*, che devono gestirla nel quotidiano.

Coerentemente con Lipsky non è emerso nemmeno un nesso organizzativo sufficientemente chiaro fra normativa (sotto forma di disposizioni, determinazioni dirigenziali, documenti organizzativi interni, monitoraggio diretto) e pratiche operative che governino il processo di implementazione delle norme cui si è fatto riferimento, che individuino obiettivi concreti e parziali nei quali le finalità generali si incarnano; obiettivi eventualmente da raggiungere con gradualità e la cui più o meno positiva realizzazione possa essere restituita al livello politico affinché esso definisca a sua volta nuove strategie o confermi quelle esistenti. Le determinazioni dirigenziali e le delibere non risultano vincolare gli operatori rigidamente rispetto a procedure specifiche, se ci si riferisce a presa in carico e tutela dei minori, e le linee

⁴¹ I moderni sistemi di welfare universalistico dovrebbero rappresentare, secondo Marshall, il momento del riconoscimento sostanziale dei diritti sociali dopo quelli civili e politici

guida del servizio tendono a disegnare i confini generali entro cui essi si devono muovere senza definire dei percorsi dettagliati⁴². Vi è una assenza di regolamentazione che va al di là del riconoscimento di legittimi spazi di autonomia; l'assenza di una carta dei servizi (Gori, 2004; Daneri e al., 2006), prevista dalla normativa, è un ulteriore elemento che evidenzia scarsa chiarezza all'interno dell'organizzazione (il tema della *accountability* del servizio non è di fatto affrontato).

Conseguenza di ciò è che vi è una assunzione di responsabilità anche organizzative da parte degli operatori stessi i quali effettuano scelte operative di razionamento degli interventi proprio a seguito del contrasto irrisolto fra finalità ambiziose e risorse scarse: tali scelte portano, appunto, nel quotidiano a ridefinire il servizio come sostanzialmente settoriale ed emergenziale (Sauris, 2008) e non più come universalistico. La normativa quindi perde la rilevanza che le viene normalmente attribuita perché finisce per non rappresentare il welfare all'interno del quale il servizio si dovrebbe muovere; rappresenta piuttosto una cornice istituzionale che definisce territori, competenze, finalità generali e che attribuisce nomi ed etichette a ruoli che riflettono molto parzialmente, nella pratica operativa, quelli tratteggiati nel dettato legislativo. In questo senso possono essere interpretati anche i riferimenti molto scarsi, da parte degli assistenti sociali intervistati, alle norme nazionali e regionali durante le interviste.

Detto contrasto fra risorse ed obiettivi conferma la complessità del ruolo non solo degli *street-level bureaucrats* ma anche del management: in tali condizioni è difficile per loro la definizione e la implementazione di linee organizzative chiare che tentino di mettere in relazione gli obiettivi normativi con il razionale utilizzo di risorse. Ciò infatti sarebbe facilitato da un coordinamento con il livello politico che indicasse obiettivi parziali a partire dalla normativa scegliendo ciò che è prioritario e, conseguentemente, ciò che non lo è, cosa che politicamente è poco conveniente (Lipsky 1980, pp.29-39). I dirigenti si orientano piuttosto verso un controllo essenzialmente finanziario dell'ente, diretto a contenere i limiti della spesa e non a governare l'organizzazione, almeno fino a che il budget non lo imponga: sono quindi

⁴² I contenuti dei documenti interni analizzati sono presentati nel Cap. 6.2.1.

più burocrati-contabili che reali manager. Quando poi le restrizioni di budget lo impongono, le scelte vengono effettuate, tanto direttamente operando i tagli, quanto indirettamente inducendo (elemento rilevato chiaramente nella ricerca) il razionamento del servizio. La loro funzione è quindi in costante contrapposizione con gli *street-level bureaucrats* anche se con modalità più articolate rispetto a quelle evidenziate da Lipsky.

9.1.2. Management ed operatori territoriali: una discrezionalità condizionata

Secondo Lipsky un altro degli elementi caratterizzanti il contesto degli *street-level bureaucrats* è proprio il rapporto complesso che essi hanno con i loro manager: gli interventi quotidiani sono anche il prodotto di questa interazione all'interno della quale i dirigenti tentano ambigualmente di condizionare l'autonomia degli operatori e gli operatori individuano le azioni professionali da compiere cercando di tutelare i propri margini di libertà ed anche di garantirsi un contesto lavorativo sopportabile.

Nonostante che non si possa parlare di un sistema dei servizi particolarmente strutturato in senso managerialista (Flamholtz, 2002) per quanto riguarda la realtà italiana (Ongaro Valotti, 2005; Scaglia, 2005), il rapporto complesso fra operatori sociali di base e direzione organizzativa (i nostri "manager") è risultato, nella ricerca, effettivamente significativo e capace di influire sulla definizione degli interventi. In questo senso ritengo di avere colto un ulteriore elemento che conferma la realtà analizzata come una *street-level bureaucracy*, pur con sue particolari specificità.

Il management osservato non può però essere identificato in quello che viene descritto da alcuni autori (Howe, 1986; Broadhurst e al., 2010 a) che hanno sostenuto il prevalere definitivo del razionalismo manageriale nei servizi e nemmeno in quello tratteggiato da altri che intravedono un più armonico temperarsi fra managerialismo e professionalismo (Evans, 2010 a; Harris, 2008). Sono stati individuati elementi diversi che credo offrano diverse sfaccettature rispetto a quanto già proposto: un managerialismo dissimulato, quasi nascosto ed una discrezionalità apparentemente amplissima degli operatori ma molto condizionata dalle pressioni

organizzative. Essendo queste peculiarità centrali nella mia analisi, ad esse dedicherò un paragrafo specifico di approfondimento più avanti.

Qui tengo a ribadire che il contrasto organizzativo fra lavoro sul territorio e direzioni è comunque un elemento centrale del funzionamento del servizio a prescindere dallo scarso affermarsi del managerialismo in Italia. Prima di dedicarmi a descrivere quali managerialismi e quali discrezionalità ho individuato evidenzierò il terzo elemento organizzativo emerso che mi ha consentito di ritenere il servizio analizzato a buon diritto una *street-level bureaucracy*: cioè la tendenza alla semplificazione degli obiettivi ed al contestuale razionamento del servizio e degli interventi da parte degli operatori.

9.1.3. La tendenza a razionare il servizio da parte degli operatori

La complessità del contesto organizzativo, fra finalità ambiziose e risorse scarse, e l'ambigua presenza del management nella gestione dell'organizzazione interna del servizio finiscono per delegare il livello territoriale a prendere decisioni (apertura e chiusura dei casi, ripartizione del carico di lavoro) che hanno forte valenza non solo operativa ma anche organizzativa e politica (in termini di definizione del welfare). Tali decisioni operative – è emerso nella ricerca, in sintonia con le posizioni lipskiane - finiscono per essere prevalentemente difensive, cioè orientate alla semplificazione degli obiettivi del servizio ed al razionamento degli interventi. Le caratteristiche di questo razionamento e la loro forma sono determinate dagli operatori, in gruppo, attraverso il lavoro in equipe, o anche singolarmente.

Il servizio analizzato, nato e strutturato come universalistico nella fase del primo accesso, attraverso le loro scelte operative quotidiane, assume le caratteristiche di una *unità operativa multisettoriale che ha una prevalente attenzione sui minori rispetto ad anziani ed adulti*. La grande quantità di archiviazioni delle richieste di aiuto da parte di anziani e adulti (o il loro invio alla famiglia, a servizi del volontariato o ad altre realtà territoriali) lo evidenzia anche a prescindere dalle considerazioni degli operatori rilevate nelle interviste, che lo confermano

apertamente⁴³. Al contrario le richieste che riguardano minori in difficoltà vengono quasi integralmente prese in carico o approfondite almeno attraverso una indagine sociale iniziale sempre dettagliata. In seconda battuta fra i casi di minori diventano centrali quelli cosiddetti di tutela (la *child protection*) o a rischio di intervento della autorità giudiziaria; tanto centrali da produrre un servizio prevalentemente concentrato su di essi. Contestualmente l'erogazione di certi tipi di interventi che sarebbero tipici dei servizi universalistici diventano marginali come la presa in carico delle situazioni che riguardano le famiglie con minori che chiedono solo sostegno (economico, socio educativo o psicosociale): questi interventi, queste prese in carico vengono effettuati molto blandamente, se non addirittura negati o riorientati verso il volontariato, perché le risorse vengono concentrate sui target ritenuti prioritari o risparmiate per le emergenze. E' un processo di filtro condiviso a tutti i livelli dell'organizzazione e determinato dal mandato istituzionale che l'organizzazione stessa ha rispetto alla tutela; ma l'ampiezza, la modalità in cui viene declinato sono determinate e dosate dagli operatori di base in grande autonomia.

La semplificazione autonoma degli obiettivi ed il razionamento degli interventi emerge poi anche all'interno del lavoro di tutela – quindi nella fascia più delicata del lavoro sul campo con i minori⁴⁴. Diversi interventi nel tempo tendono a ridursi di intensità ed a chiudersi anticipatamente. In particolare questo emerge nei confronti degli ultradiciottenni (o nei minori vicini alla maggiore età) affidati dall'autorità giudiziaria all'ente locale ed inseriti in struttura: essi tendono ad essere dimessi dalle strutture residenziali senza attendere che raggiungano il ventunesimo anno di età, limite massimo dell'intervento a loro favore. All'intervento residenziale si sostituisce sempre più spesso un intervento sul territorio che è meno oneroso. Non esclude che esso sia adeguato ma si evidenzia come venga determinato da logiche poco progettuali e non centrate sulla persona: in esse le esigenze economiche dell'organizzazione hanno la meglio e l'approccio managerialistico concentrato sul budget prevale. Il tutto avviene attraverso una azione discrezionale degli assistenti

⁴³ La combinazione dei dati quantitativi relativi al segretariato sociale presentati nel capitolo 6 e dei contenuti delle interviste confermano in maniera evidente la presenza di pratiche discrezionali di razionamento all'interno del servizio

⁴⁴ Si vedano, a questo proposito, i contenuti delle interviste nel Capitolo 7

sociali che hanno in carico i casi, ma appare anche come la conseguenza di una pressione organizzativa esercitata su di loro a partire dalle difficoltà economiche dell'ente. Tale dinamica è espressa direttamente dagli operatori nelle interviste nelle quali sottolineano di dividerla almeno in parte, in una logica costruttiva di razionamento delle risorse.

Il punto qui, comunque, non è discutere della efficacia di un particolare intervento rispetto ad un altro quanto rilevare come il livello territoriale degli operatori sia portato a considerare gli aspetti gestionali e le criticità dell'ente nel momento in cui deve prendere una decisione onerosa economicamente su un caso: ciò – ribadisco - non è in sé corretto o scorretto ma evidenzia come sulla discrezionalità agisca un forte condizionamento dell'organizzazione (pur senza evidenti imposizioni).

*Queste due caratteristiche della discrezionalità osservata, cioè la sua ampiezza da un lato ed il condizionamento latente dell'organizzazione che grava su di essa dall'altro, sono alla fine i fattori specifici che la caratterizzano. Sono elementi che mi hanno portato a proporre una definizione di **discrezionalità condizionata** che si discosta in parte da quella di Lipsky ed anche dalle versioni proposte dai ricercatori inglesi ed americani a cui ho fatto riferimento nei capitoli precedenti.*

Nel paragrafo che seguirà cercherò, partendo dalle riflessioni e dalle teorizzazioni maturate soprattutto nel contesto britannico e presentate nel Capitolo 4, di sintetizzare le caratteristiche di questa discrezionalità e quelle del managerialismo osservato, tentando anche di spiegare perché gli assistenti sociali si adattino a questa realtà. Farò riferimento, a questo scopo, al concetto di potere delineato da S. Lukes (1973) in *"Power. A radical view"* che offre un modello analitico molto articolato e utile a comprendere i condizionamenti che possono subire gli operatori all'interno di una organizzazione al momento di assumere decisioni operative. Questa articolata concezione del potere – applicata al mondo delle *street-level bureaucracies* - ritengo possa permettere di dare una lettura solida dei comportamenti e delle decisioni dei manager e degli assistenti sociali e quindi delle caratteristiche che assume il servizio che è stato analizzato.

9.2. Managerialismi e discrezionalità

Come già ampiamente delineato nei capitoli precedenti l'influenza del managerialismo è un fenomeno culturale ed organizzativo che è andato crescendo a partire dall'inizio degli anni '80 come conseguenza dei mutamenti ideologici, politici e economici associati anche all'affermarsi del pensiero neo-liberale (Pollitt Bouckaert, 2011). Il neoliberismo è un movimento che ha ritenuto superate - nell'ambito delle politiche di welfare - le visioni centrate sulla individuazione di bisogni oggettivi da soddisfare, sull'idea di giustizia sociale e sul riconoscimento di diritti sociali esigibili, sostenendo che il tema della assistenza e della protezione sociale degli individui dovesse trovare le giuste soluzioni, anzitutto, all'interno della sfera personale e familiare dell'individuo ed anche attraverso il ricorso al mercato. Ha quindi puntato alla limitazione dell'uso delle risorse pubbliche ed ha sostenuto lo sviluppo di organizzazioni private e di volontariato per ampliare la scelta dei cittadini nel campo dei servizi, per stimolare l'innovazione ed incoraggiare l'efficienza e la produttività al loro interno. Ha inoltre spinto affinché le residuali risorse pubbliche fossero utilizzate all'interno di una logica managerialistica, cioè concentrata prioritariamente sull'efficienza del loro utilizzo, sul contenimento dei budget (Rogowski, 2011 b) ed in direzione della deregolazione, privatizzazione e flessibilizzazione (Lorenz, 2005). La riflessione sul managerialismo nei servizi sociali non è comunque univoca ed ha prodotto posizioni ad esso favorevoli che vedono il case management come un metodo che aiuta a focalizzare il processo di erogazione delle prestazioni e a migliorare il servizio offerto, e posizioni più critiche, che lo vedono come una enfattizzazione di una politica che va a discapito di una concezione relazionale del servizio sociale che deve rimanere uno strumento flessibile con obiettivi e pratiche rispettosi delle individualità delle persone.

Facendo riferimento alla letteratura che ha studiato l'influenza del managerialismo sullo specifico dell'autonomia del lavoro sociale nel mondo anglosassone due sono le posizioni più rilevanti ed alternative già illustrate nel corso del capitolo 4: quella

della prevalenza di un *managerialismo rigido e dominante* (Howe, 1986; 1994) che avrebbe modificato profondamente la struttura organizzativa dei servizi in senso efficientistico snaturando l'essenza stessa del lavoro sociale e della relazione d'aiuto e quella della prevalenza di un *managerialismo discorsivo* (Evans Harris, 2004; Evans 2010 a) più rispettoso della cultura professionale e della autonomia degli operatori attivi nei servizi ma non per questo inattivo rispetto ad un processo di razionalizzazione progressiva degli interventi.

Questa classificazione non è risultata soddisfacente per interpretare i dati della mia ricerca; accanto a queste due concettualizzazioni ritengo se ne possa aggiungere una terza che ho definito come *managerialismo dissimulato*. Credo che la definizione possa essere coerente con il sistema dei servizi sociali italiano nel quale modelli managerialistici rigorosamente implementati sono rari (Bernhart e al., 2006) ed in cui si potrebbe mettere in discussione la legittimità stessa dell'uso del termine managerialismo. Con la locuzione managerialismo dissimulato intendo una tendenza ad influenzare il comportamento degli assistenti sociali di base inducendoli a farsi carico delle problematiche organizzative tanto quanto di quelle dei clienti (in coerenza con le logiche managerialistiche), ma senza agire attraverso aperte imposizioni: è un dirigismo organizzativo ambiguo, attento alle priorità interne ed al rispetto formale della autonomia professionale, e che raramente tende ad agire apertamente individuando specifiche procedure e passaggi ben riconoscibili per raggiungere le proprie priorità. E' una forma di condizionamento che si può appunto comprendere facendo riferimento alla già citata concezione del potere elaborata da Lukes (1973). Questo studioso sostiene una visione tridimensionale del potere: esso può essere esercitato non solo in maniera esplicita, attraverso imposizioni e direttive chiare con cui si dettano comportamenti a terzi (managerialisticamente), ma anche attraverso il controllo dei temi (l'agenda) e degli spazi su cui può essere autorizzato un confronto in una organizzazione e, soprattutto, attraverso condizionamenti non espliciti ma capaci di divenire efficaci quanto le aperte imposizioni. La capacità di mettere al centro delle riflessioni di un'organizzazione certi contenuti (per esempio il controllo delle risorse) piuttosto che non altri (ad esempio il bisogno di un utente) può condizionare le scelte finali sui casi ed è una forma rilevante di pressione strategica in un servizio: si può

costruire, attraverso di essa, un condizionamento organizzativo forte che agisce sulle valutazioni operative e che condiziona le decisioni che apparentemente si ritiene che vengano prese in totale discrezionalità. La discrezionalità sussiste ma risulta condizionata da un managerialismo appunto dissimulato.

Ad ogni tipo di managerialismo individuato ritengo si possa fare corrispondere una diversa gradazione di discrezionalità: ovviamente, maggiore è il controllo organizzativo e minore è la discrezionalità. Credo quindi si possa parlare di *discrezionalità residuale*, di *discrezionalità discorsiva* e di *discrezionalità condizionata* specularmente al livello di controllo esistente. I tre managerialismi e le tre discrezionalità che ho ritenuto di evidenziare attraverso questa mia riflessione non sono da considerarsi alternativi, ma possono convivere all'interno di una stessa organizzazione in momenti diversi; vanno intesi più come degli stili organizzativi che come degli assetti gestionali chiaramente riconoscibili. Di seguito approfondirò questa classificazione e mi riferirò ad alcuni dati emersi dalla ricerca che evidenziano momenti nei quali un certo managerialismo o una certa discrezionalità hanno prevalso nell'ambito del servizio analizzato.

9.2.1. I managerialismi

Managerialismo dominante

Un managerialismo dominante comporta la presenza di una struttura organizzativa rigida e nella quale i compiti siano chiaramente ripartiti fra coloro che ne fanno parte e governati secondo una impostazione verticistica: in essa i manager controllano costantemente gli operatori di base, sia nella gestione del budget che nell'utilizzo del loro tempo-lavoro. Gli operatori diventano, a loro volta, sempre più case-manager e meno assistenti sociali e gestiscono il rapporto con l'utenza nella stessa logica dell'organizzazione, applicando, anzitutto, protocolli e procedure elaborate per il servizio. E' il managerialismo evocato con timore da David Howe (1986) che ridimensiona fortemente il social work come professione e che, secondo altri autori (Dominelli, 2010), tende a guadagnare spazio anche da un punto di vista

metodologico in tutti i settori, anche in quello della tutela dei minori (Broadhurst e al., 2010 b)

Nessun testo che faccia riferimento alla realtà italiana ipotizza o descrive un modello di questo genere. Tuttavia nelle interviste - e durante il periodo di osservazione sul campo - sono emersi occasionali accenni a modalità operative direttive in questo senso e si sono rivelate tutte collegate alle gravi pressioni economiche sull'ente (imposizioni improvvisate di tagli di fronte ad evidenti difficoltà di bilancio; divieto di rilevazione del bisogno economico in assenza di risorse disponibili a soddisfarlo). Non c'è traccia, nel servizio analizzato invece, di controlli procedurali sulla gestione del caso, di una azione regolatrice dei *caseloads* e del lavoro degli assistenti sociali nei suoi aspetti metodologici come avviene in altre realtà; al contrario tutti gli intervistati concordano sulla libertà di azione nella costruzione del rapporto con l'utente e sulla positività di questo elemento. Le indicazioni rigide arrivano invece, come detto, quando c'è di mezzo il budget: in questi casi il potere di imposizione viene esercitato apertamente ed il margine di confronto con gli assistenti sociali sostanzialmente è poco contemplato: *“il protagonista [...] è sempre il budget che diventa fattore discriminante nelle scelte e nelle strategie adottate”* (Fargion 2009, p.93) . Ma anche questo accade raramente e con estrema cautela ad esplicitare, attraverso documenti ufficiali, tali azioni.

Questa ritrosia nell'essere direttivi è un elemento che mette in evidenza come un managerialismo dominante non appartenga, se non marginalmente, alla cultura organizzativa di questo servizio sociale, riflettendo, in questo senso, una caratteristica del sistema pubblico dei servizi in Italia: la gerarchia fa sentire la sua presenza ma in forma maggiormente sfumata, segno di una cultura che non fa prevalere la implementazione di processi organizzativi in senso managerialistico (Pollitt Bouckaert, 2011). D'altra parte quali cambiamenti abbiano prodotto le riforme amministrative degli ultimi decenni non è ben chiaro, infatti: *“it is clear that considerable structural change has taken place, and it seems likely that in many instances, the client orientation has also increased. In the mid-1990s considerable reduction in public spending was achieved, although it may be debated how far this was due to any managerial skill”* (Pollitt Bouckaert 2011, p.266) .

Managerialismo discorsivo

Tony Evans nel suo lavoro principale - "*Professional discretion in welfare services*"(2010 a) - sostiene che l'autonomia professionale è rimasta una caratteristica del lavoro sociale nonostante il crescente affermarsi delle pratiche managerialistiche nella realtà britannica: individua, a questo proposito, un managerialismo "attenuato" che definisce discorsivo ("*discursive*") come prassi prevalente in molti servizi.

Anche nella presente ricerca l'organizzazione sembra proporsi in molti momenti in maniera flessibile e lasciare ampi spazi di autonomia agli *street-level workers* con il monitoraggio e la mediazione dei propri livelli intermedi; in particolare attraverso il coordinatore del servizio (quello che può essere definito come local manager) che è percepito dagli assistenti sociali come un riferimento importante ed un alleato con una funzione di raccordo decisiva fra territorio e vertici organizzativi. Si tratta di una figura che garantisce una comunicazione produttiva all'interno del servizio, non ostacola i confronti interni ma promuove la rappresentazione del pensiero degli operatori ai vari livelli dell'organizzazione. Il coordinatore si adopera, comunque, affinché gli operatori lavorino nell'ottica delle indicazioni che vengono dalla dirigenza ma, su situazioni e temi specifici, accoglie la pressione dei singoli o del gruppo di lavoro territoriale facendo lui stesso da tramite con il management. Il dialogo all'interno del servizio, il confronto professionale hanno un loro spazio e sono evidenze della discorsività; il coordinatore ne è il facilitatore .

Tuttavia non si tratta di un confronto che può estendersi a qualsiasi tema; si tratta, piuttosto, di un spazio di dibattito e approfondimento delimitato e molto legato ai casi particolari. La stessa discorsività non è altrettanto attiva e praticabile su molti aspetti di estrema importanza per gli operatori, evidenziando come l'organizzazione abbia il controllo dell'agenda di ciò che può essere messo in discussione ed analizzato e di ciò che non può esserlo (cioè, quasi sempre, tutto ciò che è collegato al budget ed alle risorse).

Ma la discorsività non è la sola alternativa alla esplicita imposizione del managerialismo dominante; accade anche che vi sia un'assenza (o una silente delega) dell'organizzazione nei confronti con gli operatori, in alcuni momenti decisivi che riguardano il suo funzionamento. Il management, cioè, vigila strettamente sul budget mettendo in atto le poche decisioni vincolanti cui gli operatori si debbono rigidamente attenere; si apre al confronto, rendendosi discorsivo quando si tratta di ragionare su alcune situazioni complesse e, infine, quasi scompare quando bisogna impostare la gestione dei servizi territoriali che devono rispondere direttamente ai cittadini ed al territorio con i loro bisogni e le loro richieste dirette e articolate. Dal totale controllo organizzativo e dalla discorsività, resta prevalentemente esclusa la riflessione su aspetti come l'accesso, la definizione delle liste di attesa ed i temi legati al carico di lavoro: in particolare questi ultimi elementi – all'interno dei quali si definiscono le pratiche di razionamento e che concorrono a definire il welfare reale - sono del tutto delegati agli operatori.

Questa delega però non è in bianco e viene esercitata sotto il peso di una pressione interna, con la preoccupazione che non si destabilizzi l'organizzazione e le sue priorità su budget e tutela. Si pone quindi il problema di definire questa pressione interna che agisce sugli operatori che suppliscono alle assenze dell'organizzazione. In questo senso ritengo si possa parlare di managerialismo dissimulato.

Managerialismo dissimulato

Riprendo per maggiore chiarezza quanto detto finora: Se il managerialismo dominante è poco presente, quello discorsivo – evidente a livello territoriale – sembra, quindi, non bastare per spiegare la complessità delle relazioni all'interno del servizio fra i diversi livelli gerarchici; non basta, soprattutto, a spiegare l'assenza del management in certi processi decisionali che definiscono le modalità delle prese in carico, l'individuazione delle priorità al loro interno ed il relativo processo di razionamento (o filtro) che è emerso nel corso della ricerca.

Questo razionamento non è né imposto né frutto di condivisione o confronto. E' senz'altro conseguenza delle decisioni autonome degli operatori che suppliscono

alle assenze organizzative; ma anche tale spiegazione appare troppo semplicistica. Dire che l'organizzazione manca totalmente da queste decisioni non appare corretto perché dell'organizzazione in queste decisioni, nelle azioni osservate e nelle parole degli operatori intervistati, si sente la forte presenza. Ritengo, quindi, vada considerata una tendenza ad una azione manageriale (o dirigenziale) maggiormente ambigua e meno esplicita che ho ritenuto di definire come *managerialismo dissimulato* e che contribuisce a spiegare come il servizio prenda forma a livello territoriale attraverso le decisioni discrezionali degli operatori ma con il forte condizionamento nascosto dell'organizzazione.

Ritengo cioè che esista, fra le modalità di esercizio del potere interne all'ente, una tendenza non del tutto esplicitata (né necessariamente del tutto consapevole) da parte dei livelli direttivi a sensibilizzare gli operatori di base sulle carenze delle risorse umane e finanziarie e che tale sensibilizzazione non esplicita sia efficace e spinga gli operatori stessi a razionare le risorse, cercando di evitare prese in carico ampie ed il ricorso agli interventi più onerosi facendosi carico, così, prima dell'ente che degli utenti. Non parlo di una azione pianificata (che esprimerebbe un managerialismo dominante), in quanto esiste probabilmente una sorta di difficoltà, da parte dei livelli dirigenziali, ad imporre razionamenti in maniera radicale. Tuttavia l'invito a "*non allargarsi*" (cito un'espressione raccolta più volte nel periodo dell'osservazione su campo) è apparso essere ben presente nel servizio e risulta avere una sua efficacia rispetto al razionamento, evidenziando un reale potere di condizionamento.

L'organizzazione sembra quindi lasciare massima libertà agli assistenti sociali nella definizione del rapporto con l'utente solo fino a che altre pressioni organizzative (appunto legate al bilancio ed alla carenza di risorse umane) non diventano prioritarie. A questo punto non accade necessariamente che essa imponga (managerialisticamente) una qualche decisione in maniera aperta; piuttosto agisce un processo di condizionamento che mette al centro l'ente, che sottolinea le difficoltà organizzative ad effettuare determinati interventi o certe prese in carico, che problematizza l'efficacia degli interventi che mettono l'ente in difficoltà (sono proprio necessari?) e che porta l'operatore ad agire avendo queste difficoltà e queste riflessioni come riferimento centrale (al di là le esigenze degli utenti), lasciandogli

però la responsabilità ed il carico delle scelte finali. E', quindi, una forma di esercizio del potere organizzativo che riduce la discrezionalità dell'operatore non attraverso l'imposizione ma attraverso la pressione e la modificazione delle priorità.

Documentare questo processo attraverso delle dichiarazioni chiare e consapevoli non è facile e forse nemmeno del tutto possibile. Tuttavia alcuni frammenti delle interviste e dei *focus group* lasciano trasparire una notevole ambivalenza del ruolo della dirigenza. Ad esempio: rispetto alla presa in carico non è mai chiaro agli operatori cosa deve essere prioritario per l'ente ma sembra che aleggi sempre l'indicazione di ridurre le prese in carico vista la carenza di risorse umane ed economiche. Di fronte a questa scarsa chiarezza chi è incaricato di fare un filtro iniziale tende allora ad operare in maniera molto selettiva: è spinto a razionare per rendere maggiormente gestibile il lavoro rispondendo positivamente ad una pressione dell'organizzazione. Riprendo una citazione già riportata in precedenza:

“io ho una preoccupazione quando faccio il segretariato, ed è stata quella che mi ha caratterizzato per come vivo il ruolo: sgravare il più possibile, nel rispetto dei doveri di ufficio ovviamente, proprio per potere adempiere ai doveri di ufficio, per poterci concentrare sulle cose importanti. Sgravare il più possibile i miei colleghi, soprattutto i colleghi dei minori”

Quella che definisco come managerialismo dissimulato è una forma di esercizio di potere da parte dei livelli dirigenziali che, mettendo al centro l'organizzazione, influenza l'agire professionale di operatori i quali sostanzialmente dovrebbero essere autonomi nelle loro decisioni e concentrati soprattutto sulla relazione con l'utente.

Per potere quindi non intendo solo la capacità di imporre apertamente dei comportamenti a terzi (che sarebbe una caratteristica tipica di un managerialismo dominante) ma anche la capacità di indurre la messa in atto di certe azioni a seguito della pressione culturale ed organizzativa (Lukes, 1973) all'interno di un determinato contesto, senza che dette azioni vengano imposte. Un potere quindi che può essere declinato anche attraverso meccanismi meno espliciti ma non per questo meno efficaci.

Managerialismo e discrezionalità sono strettamente correlati. Come appare evidente, maggiore è il controllo organizzativo minore è la libertà di azione degli operatori. Passando alla individuazione delle diverse discrezionalità, qui, di seguito, riporterò considerazioni e riflessioni che evidenziano diversi margini di discrezionalità agita all'interno dell'organizzazione. Ad un managerialismo dominante faccio corrispondere una discrezionalità residuale; con un managerialismo discorsivo vi è spazio per una discrezionalità che ho definito allo stesso modo discorsiva; infine pratiche dissimulate di managerialismo determinano spazi discrezionali apparentemente ampi, ma che tendono comunque a sfociare spesso in agiti di razionamento coerenti con le priorità organizzative. Quest'ultimo tipo di discrezionalità è quella che ho definito condizionata.

9.2.2. Le discrezionalità

Discrezionalità residuale

Una minima flessibilità per fare funzionare una organizzazione è sempre necessaria, se questo minimo corrisponde alla totalità della discrezionalità possibile siamo di fronte ad una discrezionalità residuale che riflette una impostazione managerialistica dominante. Dalle interviste emerge che, secondo gli operatori, l'eventualità di lavorare in questo modo, cioè con minimi spazi di autonomia, è remota. Se ciò accade non è cosa affatto gradita, come nel caso dell'imposizione del taglio dei contributi economici (spesso citato nel corso delle interviste), che viene vissuto professionalmente in maniera molto negativa e critica:

“vorrei sentirmi libera di valutare se, quel contributo che viene negato per una serie di ragioni di “borsa”, lo posso dare comunque. Vorrei un margine di autonomia su questa cosa, stabilito che certe cose non si possono dare...un budget sulla discrezionalità dell'operatore, vorrei avere sempre la discrezionalità di decidere.”

Affermazioni che facciano pensare ad una discrezionalità costantemente ai minimi termini non ne sono emerse, al contrario vi sono state dichiarazioni che hanno

sottolineato il caso opposto, cioè un margine di libertà troppo ampio sui casi, che porta ad un sentimento di solitudine professionale ma che rafforza il senso della propria rilevanza. Vi è, da parte degli operatori, la percezione di non riuscire a gestire ed a tenere presente tutte le situazioni di cui ci si deve occupare, a mettere insieme tutti i pezzi, a tenere insieme tutto il lavoro. Dall'altro lato però questa percezione si mescola anche con il sentirsi indispensabile, perché in alcuni casi prevale la sensazione di rappresentare da soli ed in toto il servizio se non il sistema di welfare cittadino.

Facendo riferimento alle teorizzazioni prodotte nella realtà britannica (Howe, 1994) non sono emersi elementi che portino a pensare a comportamenti di totale rinuncia alla autonomia e di burocratizzazione del ruolo; non sono nemmeno emersi comportamenti definibili come *svejikisti* (Broadhurst e al., 2010 a) cioè di accettazione passiva della logica organizzativa fino a mettere in atto azioni prive di contenuto di senso rispetto alle logiche professionali ed involontariamente destabilizzanti. Tutti gli operatori intervistati (anche quelli più critici nei confronti dell'organizzazione) non sono parsi come professionisti ripiegati sul lavoro di routine, cioè collocabili in una interpretazione prevalentemente burocratizzata del loro ruolo. Sembra invece comune la voglia e la tendenza ad attivarsi all'interno dell'organizzazione secondo una logica professionale per trovare soluzioni ad hoc anche rispetto a situazioni ritenute estremamente complesse e degne di essere valutate con criteri particolari.

Non si può ovviamente escludere in prospettiva futura una passivizzazione progressiva del ruolo di assistente sociale (cioè una ricerca spontanea o una accettazione di un contesto povero di autonomia), tuttavia si ritiene rilevante sottolineare come nel corso della ricerca nessuno degli intervistati sia apparso calato nel ruolo di "burocrate del sociale" e come anche il gruppo di lavoro sia sembrato essere un luogo di sostegno e di decantazione delle difficoltà, che aiuta ad elaborare riflessioni e comportamenti connotati professionalmente .

Discrezionalità discorsiva

Quindi non è stata riscontrata nella ricerca una residualità della discrezionalità o un rifuggire da essa. Il dialogo, il confronto, al contrario, esistono nel servizio. Le procedure non sono mai gerarchicamente definite e questo garantisce autonomia ed anche discussione viva, anzitutto rispetto alle decisioni relative ai casi complessi, ma anche di fronte dilemmi operativi ed a linee organizzative che suscitano perplessità e determinano resistenza: è la discorsività di cui parla Evans (2010 a, p.145) :”*the discursive analysis recognise that managerialist discourse can overlay and interact an existing bureau-professional discourse, rather than replacing it*”. Ciò non significa che gli operatori possano incidere facilmente su certe decisioni dell’organizzazione attraverso questo confronto, ma non lo esclude.

Il gruppo è il luogo di confronto, di elaborazione delle complessità operative condivise dagli operatori e del sostegno reciproco di fronte alle difficoltà; difficoltà che si cercano di restituire all’organizzazione. Oltre che dalle interviste questo aspetto è documentato dalle osservazioni sul campo: è come se si assistesse ad un continuo dialogo fra gli attori presenti nel servizio. In questo dialogo si mescolano diversi livelli, anche quello extra-professionale, amicale, ma è così che sembra avvenire la comunicazione più significativa fra gli assistenti sociali ed anche attraverso i diversi livelli gerarchici, e questo produce influenze reciproche. Gli operatori fanno arrivare le loro preoccupazioni, le loro difficoltà e l’organizzazione fa altrettanto rispetto alle proprie priorità.

Vi sono però aspetti del lavoro nei quali sembra venire meno sia l’occasionale imposizione managerialistica che il confronto dialogico: su alcuni aspetti organizzativi – come i già citati filtro iniziale, presa in carico o la definizione del carico di lavoro – l’organizzazione quasi scompare lasciando uno spazio di potere apparentemente enorme agli operatori. Qui l’autonomia del singolo, o del gruppo di lavoro, diventa totale o apparentemente tale e, quindi, la discrezionalità assume ulteriori differenti caratteristiche che vanno analizzate e differentemente definite.

Discrezionalità condizionata

Quale discrezionalità operativa caratterizza le decisioni di questo tipo? Senza direttive rigide, senza un managerialismo dominante o un confronto dialettico, queste decisioni quotidiane alla fine come e da chi vengono prese? Sono forse territori in cui la discrezionalità è totale e corrisponde al dover essere della autonomia professionale?

Le decisioni toccano, in effetti, agli operatori che mediano discrezionalmente fra pressioni dell'organizzazione, confronto interno e posizioni personali. In modo apparentemente non forzato. Tuttavia il peso su di loro del condizionamento organizzativo indiretto risulta essere forte: le evidenze della ricerca dicono che molte decisioni relative alla presa in carico e ad archiviazioni di casi, anche complessi, vengono prese tenendo presenti non solo i limiti e le difficoltà di utenti ed operatori ma anche quelli dell'organizzazione, in una prospettiva difensiva di razionamento del servizio: cioè in modo da non mettere sé ed il servizio stesso in difficoltà.

Cerco di essere più chiaro. Un esempio: quali diventano i casi prioritari per i minori? Gli operatori rispondono praticamente in accordo che lo diventano quelli della tutela (*child protection*) e ritengono che questa loro scelta interpreti una posizione condivisa da loro, dalla cultura prevalente nella professione e dall'amministrazione che non può venire meno ad un suo mandato istituzionale. Non vi è nessun documento organizzativo che disponga questo: tale scelta viene implementata discrezionalmente e riempie completamente il tempo di lavoro nel servizio. Gran parte del dettato legislativo (la prevenzione, l'universalismo) e degli obiettivi restano in teoria come dice una delle assistenti sociali intervistate:

“Io esercito principalmente la funzione della tutela sui minori con i soggetti del territorio che hanno funzioni comunque educative, di istruzione, sanitarie sui minori e le famiglie...la scuola eccetera ed in ultima analisi su mandato anche dell'autorità giudiziaria....non solo ma anche: direi che ultimamente è legato a questo. Poi esercito, in teoria, anche interventi di sostegno educativo di prevenzione della devianza eccetera, con molta meno intensità”

Quindi gli operatori in autonomia ridefiniscono gli obiettivi del servizio circoscrivendoli e contenendoli. Si caratterizzano come un servizio a prevalenza di tutela e razionano, centellinano tutte le risorse senza avere indicazioni specifiche in questa direzione: tutto ciò ridimensiona il carico del lavoro quotidiano, nasconde le carenze ed orienta le risorse dell'organizzazione. La caduta di attenzione verso gli interventi preventivi diventa un dato di fatto e la mancanza di liste di attesa strutturate rende questo possibile.

“I vincoli di bilancio mi condizionano (questo è un momento molto delicato) però anche qui mi muovo allo stesso modo. So che c'è un budget e che non va sprecato ma anche qui seguo le mie priorità. Se ritengo che un intervento è indispensabile io forzo. Se ritengo che non è così indispensabile ci penso anche un po' di più. Ci sono cose che, se esageri ad utilizzarle, prima o poi ti potrebbero essere tolte: se tu per primo ti imponi vincoli e limiti che sono il più possibile corretti questo ti permette che chi è più in alto ti lasci un margine di movimento”

La semplificazione degli obiettivi del servizio ed il razionamento degli interventi avviene quindi per iniziativa degli operatori: è un obiettivo che è condiviso dalla organizzazione, che non lo impone ma lo induce, perché altrimenti il servizio andrebbe in crisi.

Questo razionamento apparentemente spontaneo permette di evitare che arrivino con forza sul tavolo dirigenziale e politico il tema della generale inadeguatezza del servizio rispetto agli obiettivi universalistici in quanto esso viene preventivamente affrontato e superato alla base, attraverso prese in carico blande - gli “*inactive cases*” citati da Lipsky (1980, p.36) - e archiviazioni precoci: la mancata definizione delle liste di attesa (di ufficiali non ne sono state trovate) è, appunto, una evidenza e contemporaneamente una garanzia in questo senso.

Una stessa organizzazione più managerializzata, senza la discrezionalità condizionata degli operatori, avrebbe più difficoltà a gestire tali complessità: infatti dovrebbe scegliere fra una ufficiale riduzione degli obiettivi (opzione non gradita al livello politico) ed una faticosa gestione delle liste di attesa che metterebbe in difficoltà il livello gestionale e tutto l'ente, ponendone in evidenza ancora di più i limiti. Una

discrezionalità condizionata consente forse di gestire le complessità, le contraddizioni ed i dilemmi dell'organizzazione meglio che non un modello più managerializzato.

Questa quindi appare essere la caratteristica ulteriore ed essenziale della discrezionalità nel servizio, almeno quando si parla di presa in carico e di tutela dei minori (i focus della mia ricerca). Non è praticamente mai residuale, è occasionalmente discorsiva ma è soprattutto fortemente condizionata dalla organizzazione: si autolimita e si orienta in coerenza con obiettivi di contenimento della spesa e razionamento del servizio soddisfacendo in questo modo le esigenze del management (e le logiche neoliberiste prevalenti) e quelle immediate degli operatori, che hanno bisogno di rendere più gestibile e sopportabile il loro carico di lavoro.

Deve essere chiaro che non si tratta solo di questo: nella discrezionalità c'è spazio per spinte innovative e ricalibrature dal basso degli interventi e delle politiche, ma tale aspetto – come confermato in letteratura – è più raro, richiede un impegno particolare in termini di energie da parte degli operatori (Musil, 2006) ed è meno coerente con una organizzazione che tende, lentamente, a diventare managerialista.

9.3. La discrezionalità condizionata ed il concetto di potere di Steven Lukes

Il confronto fra manager e professionisti nei servizi sociali rappresenta una sostanziale disputa per il potere all'interno dell'organizzazione. La discrezionalità può essere definita anche come spazio di contro-potere, appannaggio degli assistenti sociali e degli altri operatori presenti nel servizio, grazie al quale essi tutelano la loro professione: tuttavia emerge come uno spazio fortemente condizionabile. E' in questo senso che l'articolata classificazione del managerialismo e della discrezionalità appena presentata è debitrice della interpretazione del concetto di potere elaborata da Steven Lukes (1973).

In essa viene proposta una definizione del potere che identifica tre dimensioni. Una prima dimensione di esercizio esplicito del potere viene sintetizzata nella capacità di A di imporre a B comportamenti che B altrimenti potrebbe non mettere in atto e che riprende una definizione comportamentistica del potere (Lukes 1973, p.14) elaborata da Robert Dahl (1957); accanto a questa prima dimensione che Lukes considera, se presa singolarmente, come riduttiva, vi è il potere di controllo dell'agenda, il potere di delimitare lo spazio all'interno del quale è consentito un dibattito o un confronto, che viene considerato come una seconda dimensione strategica del potere di grande rilevanza in quanto contempla un suo esercizio, più raffinato, meno apertamente impositivo; infine Lukes identifica e propone una terza dimensione del potere che consiste nella capacità di indurre comportamenti in forma indiretta, senza una chiara imposizione, attraverso il condizionamento anche culturale, la pressione delle idee, portando le persone, che a un dato potere sono sottoposte, a modificare le loro azioni in coerenza con le esigenze di chi esercita detto potere. I managerialismi e le discrezionalità che ho identificato e brevemente descritto intendono riflettere questa tripartizione.

L'imposizione chiara e rigida di procedure ed obiettivi (*outputs*) e la riduzione dei margini di autonomia degli operatori indicano la prevalenza di un potere esercitato in maniera esplicita come è tipico di un modello organizzativo a prevalenza managerialista nel quale la discrezionalità è residuale.

L'esistenza di uno spazio di confronto fra distinti livelli organizzativi, che influisce sulle decisioni, ma nel quale la discussione ed i contenuti sono governati e la possibilità di influire sull'agenda della discussione è comunque parziale, testimonia la presenza di managerialismi e discrezionalità discorsive, che riconoscono parziale autonomia ai professionisti garantendone l'espressione soprattutto nel lavoro clinico con le persone.

Infine l'ampio spazio di discrezionalità grazie al quale gli assistenti sociali contribuiscono all'assetto organizzativo del servizio e che viene esercitata quasi in assenza del management, ma con un suo condizionamento indiretto, indica la presenza di un forte potere di condizionamento nel servizio e di limitazione non

evidente ma sostanziale della discrezionalità stessa e quindi della autonomia professionale.

Di fatto, quindi, questa concettualizzazione elaborata da Lukes permette di prevedere l'esistenza di una discrezionalità complessa ed articolata nell'esercizio della professione di assistente sociale ma con un notevole elemento di debolezza proprio per la possibilità di essere soggetta a forti condizionamenti. Gli *street-level bureaucrats* hanno margini di potere ed assumono molte decisioni strategiche quando queste stesse decisioni non vengono prese dall'organizzazione, ma la logica di tali decisioni resta fortemente condizionata dalle priorità e dalle strategie dell'organizzazione stessa.

Il condizionamento subito dagli assistenti sociali di cui si parla va però inteso in un senso ampio, in una accezione che contempla la possibilità di una influenza anche culturale sul loro agire professionale. Non si intende solo dire che essi subiscono le pressioni informali della propria singola organizzazione e che da queste sono condizionati; si intende anche dire che i contenuti espressi dagli operatori fanno emergere un condizionamento più generale che li fa adeguare ad una idea di welfare residuale, che deve concentrarsi su tematiche specifiche ed emergenziali ed a quelle dare risposte, un welfare che semplifica e smaltisce (termine mutuato da più di una intervista): sono linee non coerenti con una normativa tuttora universalistica in linea di principio ma alle quali sembra essere divenuto inevitabile ottemperare, a prescindere dalla attuale situazione di crisi e di emergenza (Handler Hasenfeld, 2007). Emerge quindi un condizionamento che fa considerare normale l'esistenza di una realtà residuale di welfare alla quale i comportamenti professionali – a costo di fare venire meno i principi deontologici - non si possono che adattare. Il management, da un lato non impone proceduralmente pratiche razionatorie, dall'altro le promuove informalmente favorendo la semplificazione degli obiettivi del servizio senza che essa venga imposta.

Questa terza dimensione del potere, quindi, è quella che considera come centrale la capacità di condizionare i comportamenti degli altri evitando aperte imposizioni: *“...A può esercitare potere su B non solo se riesce a far fare a B ciò che quest'ultimo non vorrebbe fare, ma anche se influenza o determina i suoi desideri.*

Riuscire ad influenzare i desideri degli altri e garantirsi la loro acquiescenza tramite il controllo dei loro pensieri o desideri non è forse la prova di potere più lampante che esista ? ” (Lukes, 1973, p.146). E’ quindi una dimensione del potere che all’imposizione sostituisce la manipolazione e la persuasione e che tende, in questo modo ad agire in profondità, anche culturalmente, per raggiungere indirettamente i propri obiettivi.

Considerare tale dimensione del potere come un elemento che agisce sulla discrezionalità degli *street-level bureaucrats* condizionandola, permette di affermare che lo spazio dell’autonomia professionale nel servizio sociale può essere soggetto a forti pressioni che vanno al di là di quelle della struttura del servizio presso la quale si opera ed investono anche la presente egemonia culturale (Gramsci, 1975) della cultura neoliberale. Tale pressione, quando si rivela efficace, può non rendere necessaria una imposizione esplicita e managerialistica che mira ad un medesimo obiettivo. I professionisti sono divisi fra una lettura delle complessità organizzativa che è, in qualche modo, a loro imposta ed una coscienza professionale che è forse ancora troppo fragile per opporvisi. Quindi, se la discrezionalità è un prezioso spazio di manovra per lo *street-level social worker*, una versione adeguatamente condizionata della discrezionalità può essere allo stesso tempo preziosa per chi detiene il potere nell’organizzazione.

La discrezionalità, l’autonomia professionale assume, in questo modo, una funzione che finisce col tradire, in parte, il suo scopo originario. Nel momento in cui si pone anzitutto a tutela degli equilibri interni all’organizzazione, essa arriva, infatti, ad avere delle caratteristiche contrarie rispetto al dover essere che la vuole promotrice della centralità della persona nella pratica di servizio sociale. E’ una interpretazione che può richiamare – in una prospettiva maggiormente critica - anche la lettura che Marcuse (1968) ha dato della (repressiva) tolleranza nella, falsamente democratica, società contemporanea. In questo senso la discrezionalità nel servizio sociale può assumere una funzione addirittura repressiva dettata dal condizionamento organizzativo e culturale così come la tolleranza, per la pressione della cultura dominante, di fatto, finisce per autolimitarsi e caratterizzarsi come ambigua e reazionaria nei confronti delle spinte che si oppongono alla cultura dominante.

Questa lettura della discrezionalità non vuole essere un frame rigido che permette di leggere le relazioni di potere fra operatori di base e dirigenza all'interno delle organizzazioni di servizio sociale in maniera meccanicistica: non si vuole cioè dire che dovunque si può ritrovare quanto descritto. L'approccio qualitativo scelto per la ricerca non lo consentirebbe ed il *case study* come strumento non lo prevede per definizione (Yin 1994). E' piuttosto una proposta, una riflessione intorno al tema della autonomia professionale che è emersa dal lavoro sul campo e che vuole offrire una lettura articolata della realtà italiana della professione del lavoro sociale e delle sue insidie in una epoca di crisi del welfare e di ridefinizione del ruolo di assistente sociale, integrando teorizzazioni precedenti. Si tratta di una lettura contestabile come è contestata la concezione del potere di Lukes (1973, p.119) per ammissione dello stesso autore; ad essa tuttavia non si può negare che sia una tentativo di ampio respiro che ricerca gli aspetti meno evidenti di quello che è il suo oggetto di studio proprio in quanto "*meno il potere è visibile più [talvolta] è efficace*" (Lukes 2011, p.11).

Cap. 10

Osservazioni conclusive

L'obiettivo centrale di questo lavoro era quello di effettuare un approfondimento sulle caratteristiche e l'ampiezza dell'autonomia professionale degli assistenti sociali, attraverso una ricerca all'interno di un servizio territoriale, prestando particolare attenzione alla fase della presa in carico ed al settore dei minori.

Come più volte sottolineato, ho fatto riferimento come frame teorico, al pensiero di Michael Lipsky ed al suo principale lavoro sulle *street-level bureaucracies* (1980); per tale motivo ho parlato sempre di discrezionalità (il termine usato da Lipsky e mutuato dagli studi di implementazione delle politiche pubbliche) più che di autonomia, intendendo con discrezionalità il necessario spazio di libertà nell'agire professionale degli assistenti sociali che può influenzare variamente il funzionamento di un servizio ed anche, in una prospettiva *bottom-up* (Hill Hupe, 2009), l'implementazione delle politiche sociali. La discrezionalità, nella visione di Lipsky, è un elemento articolato che consente di fare funzionare quotidianamente molti servizi pubblici permettendo agli operatori di risolvere i costanti dilemmi determinati dal doversi muovere fra una normativa spesso vaga ed ambiziosa ed una cronica carenza di risorse: essa si manifesta prevalentemente attraverso pratiche difensive di razionamento degli interventi. Tale impostazione è stata ritenuta da me coerente con la attuale situazione italiana dei servizi (Gori, 2004; Saruis 2008) come evidenziato nel corso del primo capitolo.

L'utilizzo di questi spazi discrezionali in una realtà così complessa ed il conseguente confronto fra *street-level social workers* e livelli gerarchici superiori (il management), i quali tendono a contenerli ed a influenzarli, sono stati costantemente al centro del mio studio: tale confronto si è rivelato come un fenomeno essenziale per comprendere il funzionamento del servizio, indipendentemente dal livello di sviluppo di modelli managerialistici in Italia (Pollitt Bouckaert, 2011; Fargion, 2009).

La ricerca che ho effettuato si è sviluppata in un servizio territoriale di un quartiere della città di Genova: si è trattato di un *case study* prevalentemente qualitativo nel corso del quale sono stati utilizzati diversi strumenti di indagine (osservazione partecipante, interviste semi-strutturate, parziale analisi quantitativa di dati presenti nel servizio). Collocando la ricerca nella realtà italiana non si è posta di fatto l'ipotesi di verificare la scomparsa delle pratiche discrezionali degli assistenti sociali a totale favore del managerialismo, come accaduto in vari studi realizzati in Gran Bretagna (Ellis, 2011; Evans 2004, 2010 a; Harris, 2008) dove una impostazione managerialistica è radicata da anni all'interno dei servizi; il focus è stato orientato, piuttosto, ad individuare le caratteristiche e le specificità della discrezionalità in una specifica realtà.

L'evidenza empirica ha mostrato come, nella fase della presa in carico, siano messe in atto da parte degli operatori pratiche discrezionali di razionamento (coerentemente con la teorizzazione di Lipsky): la carenza delle risorse a disposizione e l'assenza di precise direttive organizzative nella fase del primo contatto con l'utente porta gli operatori a filtrare molto ed operare delle scelte che privilegiano l'attenzione nei confronti dei minori (in particolare delle situazioni a rischio di maltrattamento) facendo appunto un utilizzo mirato delle scarse risorse umane e finanziarie disponibili tenendo conto della esigenza di risparmiarle in previsione di emergenze e criticità future da affrontare. L'utenza anziana e quella adulta tendono a subire una selezione più rigida e ad essere prevalentemente riorientate verso il privato sociale o le attività di volontariato presenti sul territorio. Non esistono, inoltre, liste di attesa ufficiali del servizio e questo favorisce una

gestione scarsamente monitorata gerarchicamente e lo smaltimento discrezionale delle domande.

Le pratiche discrezionali di razionamento si estendono anche oltre la fase della presa in carico: il lavoro con i minori, in particolare, si concentra quasi esclusivamente sui casi seguiti dalla autorità giudiziaria e su interventi riparativi (*child protection*) mettendo inevitabilmente in secondo piano il lavoro di prevenzione, peraltro centrale nella normativa vigente. Questa situazione si autoalimenta senza essere affrontata in maniera più approfondita e senza essere portata all'attenzione del livello politico o dirigenziale i quali sembrano considerarla accettabile così com'è. Gli *street-level workers*, quindi, svolgono il loro mandato istituzionale lavorando sui casi e sulla relazione in grande autonomia e suppliscono, con fatica, nel quotidiano alle carenze gestionali dell'organizzazione garantendo il fluire del lavoro nel servizio attraverso il razionamento e segnalandone solo occasionalmente le criticità. Rendono in questo modo più gestibile il loro contesto lavorativo e sollevano l'organizzazione dall'affrontare complesse criticità: *“si fa il meglio che si può con quello che si ha”*.

Le evidenze che hanno confermato le pratiche di razionamento sono state di tipo sia quantitativo che qualitativo: esse, cioè, sono emerse sia dalla analisi dei dati presenti nel servizio - che hanno messo in risalto un altissima quantità di archiviazioni dopo il primo accesso - sia dal periodo di osservazione sul campo, sia dalle dichiarazioni degli assistenti sociali impegnati nelle attività di filtro e nel lavoro con i minori: essi le hanno confermate correlandole con le difficoltà nelle quali si trova il servizio e con la impossibilità di agire diversamente visto il pesante carico di lavoro.

Nel corso di questo capitolo conclusivo mi soffermerò ancora sui i due esiti della ricerca e della mia successiva analisi che ritengo siano di maggiore interesse: mi riferisco al concetto di *discrezionalità condizionata*, che evidenzia il notevole peso dell'organizzazione nelle azioni e nelle decisioni – apparentemente del tutto discrezionali - degli operatori, ed alle particolari caratteristiche della dirigenza – o dell'acerbo managerialismo osservato - che ho definito *managerialismo dissimulato*. Detti elementi pongono al centro della mia riflessione una forte preoccupazione rispetto alla sostanziale tenuta dell'autonomia della professione nell'attuale sistema di welfare pubblico: questo sarà il terzo aspetto che approfondirò.

Tratterò ora questi tre temi prima di passare ad alcune riflessioni finali che, partendo dagli esiti della ricerca, propongono e auspicano approcci innovativi nell'ambito dei servizi e della pratica professionale.

10.1. La trappola della discrezionalità condizionata

Il concetto di discrezionalità nei servizi pubblici è stato introdotto e definito da Davis (1969) e successivamente sviluppato da parte di Lipsky, come evidenziato nel corso del secondo capitolo. Riconosciuta dalla pressoché totalità degli studiosi la presenza di ampi spazi discrezionali per chi lavora in quel particolare settore della amministrazione pubblica che sono i servizi sociali, alcuni di essi (Evans 2004, 2010 a; Ellis, 2007; Harris; 1998 a; Musil 2006) hanno cercato di analizzarla più approfonditamente tentando di arrivare a definire delle tassonomie che la descrivessero con maggiore precisione. Tony Evans (2010 a) in particolare, studiando l'evoluzione del managerialismo nei servizi sociali inglesi, ha parlato della presenza di un managerialismo dominante e di un managerialismo discorsivo: il primo maggiormente aggressivo nei confronti della autonomia professionale ed il secondo più rispettoso e disposto ad una "coabitazione" con essa. Conseguentemente Evans ha sostenuto la presenza di diverse gradazioni di discrezionalità: maggiormente solida laddove prevale ancora un intervento sociale concentrato sulla relazione, più fragile dove prevale il managerialismo e l'erogazione di interventi standardizzati (ad esempio, per quel che riguarda le realtà analizzate da questo autore, nei servizi di assistenza domiciliare per anziani).

La lettura dei dati emersi dalla ricerca mi ha fatto ritenere la classificazione di Evans non esauriente per una adeguata interpretazione dei dati stessi. Ritengo in particolare che nella classificazione presentata siano state prese in considerazione prevalentemente pratiche manageriali esplicite, nelle quali l'esercizio del potere da parte dell'organizzazione sugli assistenti sociali, il comando, era evidente. Il potere di una organizzazione può però essere esercitato anche secondo altre modalità meno limpide.

L'elemento specifico che emerge dalla ricerca e dalla mia successiva analisi è che esistono appunto molte pressioni più ambigue e non esplicite dell'organizzazione volte a condizionare il comportamento degli assistenti sociali: esse sono tutte concentrate sul contenimento delle risorse scarse, sia umane che finanziarie del servizio, ed influiscono sulle azioni e sui comportamenti degli operatori i quali valutano ed agiscono all'interno della pratica professionale subendole e talvolta modificando, in loro funzione, progetti ed interventi.

Per comprendere e spiegare meglio questa lettura della discrezionalità ho utilizzato il concetto di potere nella teorizzazione elaborata da Steven Lukes (1973) che è stata elaborata nel campo della scienza politica ma ritengo possa essere proficuamente utilizzata anche nella sociologia dell'organizzazione e quindi nello studio delle pratiche organizzative di servizio sociale. Lukes sostiene che possono essere tre le modalità di esercizio del potere: diretta ed apertamente impositiva, parzialmente indiretta attraverso il controllo dell'agenda di ciò che può essere discusso e del tutto indiretta, attraverso il condizionamento organizzativo, la pressione psicologica e quella culturale.

Queste tre concezioni del potere possono riflettere tre modalità di dominio all'interno di una organizzazione di servizio sociale: il managerialismo dominante e discorsivo evidenziati da Evans ed una terza forma di esercizio del comando, meno esplicita, che ho definito nel capitolo precedente come managerialismo dissimulato. La discrezionalità può essere, specularmente, residuale quando il ruolo esercitato dai manager è del tutto prevalente, discorsiva quando è discorsivo anche il managerialismo e condizionata quando tende a piegarsi alle esigenze dell'organizzazione anche senza aperte imposizioni.

Questa classificazione consente di spiegare e dare un senso alle pratiche di razionamento ed alle numerose dichiarazioni degli operatori che sono stati intervistati i quali hanno spesso esplicitato questa loro posizione di subalternità non imposta nei confronti dell'organizzazione per ragioni essenzialmente legate al budget. Si tratta di una posizione coerente anche con le pressioni che i dirigenti ed altre figure intermedie hanno dichiarato, nel corso delle interviste, di esercitare sugli operatori territoriali.

E' emersa quindi una narrativa condivisa da gran parte degli assistenti sociali e delle altre professionalità del servizio che ha riconosciuto l'esercizio di pratiche discrezionali di razionamento e le ha motivate con la impossibilità di fare altrimenti di fronte alle pressioni interne ed ad una situazione precaria e deficitaria come quella del servizio territoriale analizzato. Sono pratiche che non si limitano alla fase della presa in carico ma si estendono alla gestione dei casi complessi, che si orientano verso interventi riparativi e finiscono per mettere in secondo piano la prevenzione in nome di quella che è stata anche definita come discrezionalità dell'emergenza (Saruis, 2008).

Se la consapevolezza degli assistenti sociali e della dirigenza è evidente rispetto alle pratiche di razionamento, minore appare invece la loro consapevolezza degli effetti in termini di politiche di welfare di queste stesse pratiche. Il fatto che vengano archiviate o rinviate al territorio o alle famiglie richieste degne comunque di attenzione e che, soprattutto, molti casi in carico restino a lungo inattivi viene sostanzialmente accettato dai vari livelli organizzativi: la riflessività, nel senso della capacità di fermarsi ed elaborare (Sicora, 2005) su questi aspetti, non è parsa sempre solida soprattutto da parte del management che è apparso lontanissimo da questi temi.

La conclusione è che gli assistenti sociali orientano autonomamente il servizio verso una settorialità concentrata sulle complessità maggiori (nel caso dei minori le equipe sono delle vere e proprie unità operative di *child protection*), lo ridefiniscono e lo fanno funzionare in questo senso, consentendo al servizio stesso di non intasarsi dal punto di vista gestionale. L'organizzazione quindi non è affatto managerializzata ma riesce a far fare ai propri operatori – senza imporlo, ma in qualche maniera intrappolandoli in un meccanismo dal quale non è facile uscire - un complesso lavoro di filtro che, altrimenti, essa stessa dovrebbe gestire con probabili grandi difficoltà ed evidenziando maggiormente i propri limiti.

10.2. Un management ambiguo

In effetti il managerialismo, o meglio il case management di servizio sociale così come viene descritto, ad esempio, da Payne (1998), con le sue procedure formalizzate, il budget ed i piani di intervento strutturati, non è presente nell'organizzazione analizzata. Tuttavia gli esiti della ricerca dimostrano che la finalità che sembra al centro della logica dell'organizzazione stessa, cioè il contenimento del budget – una finalità che, presa singolarmente, è un fulcro del managerialismo - diventa centrale per la dirigenza ed anche per gli assistenti sociali di base più di quanto non lo fosse in una logica di burocrazia professionale (Mintzberg, 1991; Harris, 2008 a). Questo non accade attraverso pubbliche dichiarazioni o esplicite imposizioni ma attraverso una pressione costante che contribuisce ad influenzare e a determinare il funzionamento del servizio ed a condizionare le caratteristiche dell'agire professionale. Quando si riesce a stare nel budget l'obiettivo è raggiunto: se poi lo si riesce a fare razionando gli interventi, smaltendo la domanda, magari non lasciandone tracce attraverso liste di attesa ufficiali – forse - tanto meglio. Il servizio mantiene un suo equilibrio sopportabile per gli assistenti sociali (concentrati nelle emergenze) e prezioso per l'organizzazione.

Non vi è quindi una direzione che impone apertamente regolamenti ma un condizionamento che, efficacemente, agisce sugli operatori i quali assorbono una logica che, per ruolo, non dovrebbe contraddistinguerli: si fanno carico dei limiti dell'organizzazione consentendo all'organizzazione stessa di non affrontarli. In sostanza gli assistenti sociali prendono in carico il servizio con i suoi problemi prima degli utenti. Come evidenziato da Fargion (2009, p.101) : *“nella nuova cultura il budget è il grande protagonista. I concetti appartenenti al bagaglio tradizionale del servizio sociale vengono ripresi nel momento in cui possono essere ricondotti alla possibilità di ridurre il budget. In questo senso si registrano tagli che portano all'abbandono dei soggetti più problematici, all'aumento delle condizioni di marginalità....”*.

Il condizionamento che gli operatori subiscono è, quindi, il frutto di un esercizio di potere su di loro, di una pressione che viene dall'organizzazione ma forse è più

profonda. Un esercizio indiretto di potere che ha una sua dimensione culturale e che si radica nel pensiero neoliberale: se esso non riesce a manifestarsi attraverso managerializzazioni compiute, ha comunque la forza di incidere sui processi decisionali e di ridimensionare l'autonomia dei professionisti che nelle organizzazioni lavorano in una prospettiva sempre più residuale. Usando una terminologia gramsciana (peraltro utilizzata dallo stesso Lukes nel suo lavoro) si può sostenere che viene esercitata sugli *street-level bureaucrats* – e probabilmente anche sui dirigenti - una egemonia culturale (Gramsci, 1975) che ne ridimensiona progressivamente il ruolo in termini di autonomia e li rende un po' meno professionisti ed un po' più esecutori.

Una logica di questo tipo, quindi, non si impone apertamente ma agisce efficacemente nell'indirizzare l'attenzione agli aspetti finanziari e, in concomitanza con le criticità della presente congiuntura, ridisegna come residuale e settoriale un servizio che era nato universalistico. D'altra parte per un servizio sociale pubblico che si fonda tuttora su un modello parzialmente universalistico (Franzoni Anconelli, 2002; P. Ferrario 2011) sarebbe complesso e forse imbarazzante ufficializzare criteri e procedure fortemente selettivi da fare poi applicare agli operatori sul campo: emergerebbe in maniera sin troppo evidente il contrasto fra le alte finalità della normativa (a cui nessuno sembra voler rinunciare) e l'impossibilità a reggere operativamente dette finalità.

Parlare di managerialismo dissimulato è un po' una contraddizione in termini: non si intende con questa locuzione un esercizio occulto di pratiche manageriali quanto piuttosto un esercizio di potere più o meno consapevole che produce però effetti ben chiari sulla organizzazione, simili a quelli che una logica managerialistica di taglio neoliberale - e residuale i termini di welfare (Esping Andersen, 1990) - tenderebbe a realizzare. Chi esercita questo potere di condizionamento (cioè i dirigenti) lo fa conoscendo le difficoltà operative esistenti che scarica sul livello inferiore dell'organizzazione sperando che li vengano risolte; non necessariamente però è consapevole della funzione che svolge rispetto alla *mission* del servizio, essendo concentrato sugli aspetti quotidiani che devono garantire un equilibrio finanziario e meno attento alla tutela dei diritti sociali cui le norme fanno riferimento. D'altra

parte ancora oggi chi ha compiti dirigenziali non ha sempre una formazione specifica rispetto al servizio sociale e non è quindi scontato che sia portato a riflettere sulle conseguenze, in termini di logiche di welfare e di diritti sociali, delle azioni organizzative che favorisce.

Ciò che comunque è crescente all'interno dell'organizzazione è l'indebolimento della autonomia professionale: i professionisti non hanno meno decisioni da prendere in autonomia (anzi esse sono probabilmente di più) ma molte delle decisioni che essi prendono tendono ad essere ricondotte all'interno di una logica che non può andare oltre ai limiti che l'organizzazione implicitamente impone e che non necessariamente coincidono con molti dei principi e dei metodi della professione.

10.3. L'autonomia professionale ridimensionata

Pertanto l'autonomia della professione, che gli assistenti sociali tutelano gelosamente -, anche grazie al dettato del codice deontologico - dalle possibili pressioni esplicite delle organizzazioni e delle altre professionalità o dalla aggressività dell'utenza, emerge nella ricerca come indebolita piuttosto da pressioni organizzative e culturali interne più difficilmente contrastabili.

Non si esclude in alcun modo che una organizzazione abbia il diritto di imporsi di fronte ad un parere di un professionista suo dipendente: questa possibilità è del tutto sensata ed accettabile ed è all'interno delle logiche di ogni organizzazione. L'importante è che il professionista abbia la possibilità, la volontà e la capacità di esprimere la propria valutazione autonomamente (*responsabilità tecnica*) e l'organizzazione abbia facoltà di non farla propria e di decidere (*responsabilità decisionale*) di percorrere strade diverse in maniera limpida (Pieroni, Dal Pra Ponticelli 2005): in questo modo la distinzione fra ruoli e l'autonomia del professionista vengono garantite.

Si intende invece dire che può accadere che, nel proprio agire professionale, un operatore rinunci a costruire processi di aiuto professionalmente riconoscibili secondo i principi e gli indirizzi della propria deontologia e del proprio metodo nel

momento in cui questi contrastano le priorità dell'ente: quindi che agisca facendo proprie queste stesse esigenze e priorità, assecondandole, rifuggendo il confronto ed adeguandosi alle logiche prevalenti. In altre parole l'operatore, di fronte ad un dilemma che pone in conflitto la logica interna della sua organizzazione e quella della sua professione, può tendere a lasciare prevalere la prima e a ridimensionarsi, rinunciando ad una parte rilevante del suo mandato professionale. Non si intende con questo affermare che prevalga sempre una logica ed una dinamica di questo tipo ma che vi è – alla luce degli esiti della ricerca - un contesto organizzativo e culturale che favorisce questa eventualità: la pressione organizzativa è tale da rendere difficile difendere nella sostanza una autonomia sempre attenta ai principi ed al metodo.

La pratica professionale appare quindi fragile rispetto al suo dover essere, e solo parzialmente autonoma; forse mantiene ancora – al di là del riconoscimento legale della professione - le caratteristiche e le fragilità di quella che è definita sociologicamente una semi-professione (Gross Etzioni 1985, p.234).

10.4. Considerazioni a partire dagli esiti della ricerca

In considerazione degli esiti della ricerca e delle sopra esposte conclusioni, ritengo che si possano individuare tre aspetti che riguardano le politiche dei servizi, la loro organizzazione interna ed il modo di interpretare la professione di assistente sociale che potrebbero essere utilmente reconsiderati allo scopo di recuperare un servizio sociale più aderente ai propri principi ispiratori e più coraggioso nell'applicare le proprie metodologie professionali. Mi riferisco all'importanza che politicamente, nella realtà italiana, venga scelta la strada di un universalismo selettivo compiuto, capace di definire livelli essenziali come non si è verificato sino ad ora, anche allo scopo di contenere la tendenza a razionare i servizi e gli interventi; alla importanza che il rapporto fra management e professione si chiarisca e che il confronto fra le loro due logiche avvenga in maniera più aperta all'interno delle organizzazioni indirizzandosi verso sintesi innovative; alla necessità della crescita della riflessività da parte degli operatori rispetto alle conseguenze delle proprie azioni professionali anche a livello organizzativo. Questi sono i temi che ora brevemente approfondirò.

10.4.1. La definizione di livelli essenziali di assistenza come elemento di contenimento rispetto all'eccesso di discrezionalità

Come più volte sottolineato il sistema italiano dei servizi sociali è delineato, attraverso la legge 328/2000, come un sistema di welfare universalistico e selettivo (Franzoni Anconelli, 2002). La letteratura sulla incompleta attuazione della legge ha indicato, attraverso una molteplicità di voci, la mancata definizione dei livelli essenziali di assistenza come elemento centrale di contraddizione del sistema (Gori, 2004; Breda Santanera, 2001). Non si può affatto escludere che questo mancato passaggio rifletta un nuovo orientamento di tutto il sistema verso una logica nella quale non vi sia più uno spazio per tali garanzie; tuttavia, ipotizzando che non sia così, a tutt'oggi, questa mancanza è la più grande delle complessità con cui gli *street-level social workers* si trovano ad operare.

A partire da essa, infatti, il lavoro degli operatori e quindi anche il razionamento degli interventi che è stato rilevato ed analizzato diventa ciò che sul campo contribuisce a definire i reali livelli minimi di assistenza: tali livelli minimi – coerentemente con la teorizzazione di Lipsky - sono prevalentemente prodotti dagli operatori di base con il contributo ed il condizionamento dell'organizzazione. Si tratta di un peso di responsabilità estremamente elevato che dà alla discrezionalità uno spazio, a mio parere, ingiustificatamente ampio e non ambito da parte degli operatori stessi.

Una definizione, anche parziale, di livelli essenziali di assistenza ridurrebbe in maniera equilibrata tale discrezionalità e la ricondurrebbe entro limiti più adeguati e a tutela maggiore degli utenti. Tale riduzione di discrezionalità rappresenterebbe un passo avanti verso un sistema di erogazione dei servizi maggiormente rispettoso di diritti sociali minimi delle fasce più deboli ancora tutti da definire: significherebbe che su determinati punti non si discute e non si manovra più. Questo effetto si aggiungerebbe ad un più generale riequilibrio in termini di politica sociale se si avviasse un processo capace di garantire un livello di prestazioni assistenziali

uniformi in tutto il paese iniziando a superare anche i gravi squilibri esistenti fra i diversi territori regionali (Daneri e al., 2006).

Una obiezione che viene fatta rispetto ad una implementazione anche parziale dei livelli essenziali è che non esistono i fondi per realizzarli in questa epoca di crisi della finanza nazionale che ha messo in ginocchio in particolare i Comuni e che ha ridotto ai minimi termini il Fondo nazionale dell'assistenza. Si tratta naturalmente di una obiezione rilevante ma, come fatto notare da Saraceno (2004), si potrebbero comunque individuare livelli essenziali tendenziali: il fatto di definirli consentirebbe di misurare costantemente quanto si è lontani rispetto ad un dato obiettivo per potere progressivamente avvicinarlo ed impegnerebbe la politica non solo in termini di dichiarazioni di principio ma anche di implementazione.

Sempre sulla mancata definizione dei livelli essenziali di assistenza va ancora detto che, se da un lato la legge 328/2000 ha sostenuto lo sviluppo di un modello di welfare integrato in cui l'intervento si costruisce sulla persona e con la persona, dall'altro lato, con la sua incompleta applicazione, esiste il rischio che si favorisca un modello neoassistenzialistico in cui si allontana la prospettiva dell'esigibilità dei diritti sociali (Ranci Ortigosa, 2000) a favore di un paternalistico servizio sociale dell'emergenza (Saruis, 2008). Confermandosi questa contraddittorietà, continuerà probabilmente ad accadere che *“in una prospettiva di scarso ed incerto finanziamento e di mandato indefinito rispetto agli obiettivi del servizio, al fine di evitare un sovraccarico di lavoro e di privilegiare situazioni di disagio più grave, l'operatore non potrà che riservare le risorse disponibili a garantire e tutelare la sopravvivenza stessa, o poco più, della persona in difficoltà”* (Saruis 2008, p. 13). Si rischia quindi che prevalga un assistente sociale in costante difficoltà, impegnato in un compito improbo, dotato di strumenti inadeguati, esposto a troppe pressioni contrastanti e pertanto a rischio di burn-out. In questa situazione il rischio è che gli operatori optino per la passività costruendo nicchie di sopravvivenza, cercando solo nella salvaguardia della propria singola esperienza professionale il senso del proprio agire (F. Ferrario, 2003). Ed è un rischio che è importante evitare.

10.4.2. Un più limpido rapporto fra management e professione

La dialettica fra management e *street-level bureaucrats* non emerge come un fenomeno limpido e consapevole fra le parti alla fine di questo lavoro di ricerca : questa relazione assomiglia più ad un circolo vizioso da cui nessuno riesce ad uscire bene che ad una dialettica che dovrebbe tendere ad una sintesi costruttiva. Sarebbe invece importante che emergessero ruoli e funzioni in maniera più netta fra direzioni ed operatori, a costo di dover riconoscere al management uno spazio maggiore rispetto a quello che, al momento, ha nella realtà italiana: sarebbe cioè importante che il manager facesse il manager (ammesso che ne abbia le competenze) e che il professionista tutelasse il proprio spazio professionale sentendosi professionista e, come tale, dotato di un reale spazio di autonomia. Questo gli consentirebbe di riappropriarsi del suo ruolo specifico valutando le situazioni all'interno della propria sfera di competenza e delle proprie capacità professionali, prendendo atto eventualmente di decisioni manageriali che le bloccano ma sottraendosi a quel ruolo di supplenza nelle scelte organizzative che porta a cercare giustificazioni professionali per decisioni che rispondono prevalentemente ad esigenze del servizio.

Non si intende con questo ragionamento proporre di inserire la logica manageriale nella gestione dei servizi sociali indiscriminatamente ed in particolare nel lavoro con i minori; anzi la letteratura evidenzia come essa offra maggiori garanzie di efficacia in altri settori, come quello dell'assistenza domiciliare degli anziani (Payne, 1998) e dei disabili (Gori, 2001), mentre le perplessità sulla sua efficacia con le famiglie in difficoltà e nella *child protection* sono assai diffuse (Halvorsen, 2009; Petr, 2004; Rogowski 2011 b). Si tratta piuttosto di operare una netta distinzione fra gestione dell'organizzazione e gestione del caso per garantire la massima autonomia di valutazione a chi svolge lavoro prevalentemente clinico. Questo affinché la sua valutazione – e quindi la sua discrezionalità - possa essere, appunto, il più libera possibile da pressioni organizzative.

Ciò sarebbe probabilmente facilitato dalla presenza di un management consapevole della complessità del ruolo professionale, quindi originariamente formato come assistente sociale: un manager/professionista che dia garanzie di essere consapevole ed orientato alla realizzazione delle finalità dell'organizzazione stessa: “ *l'esistenza*

di un professionista a capo di una organizzazione significa infatti che la attività professionale è riconosciuta come la attività principale per la realizzazione del fine istituzionale e che le esigenze professionali dei membri dell'organizzazione saranno perciò soddisfatte” (Gross, Etzioni 1985, p. 223) .

10.4.3. L'importanza di una pratica riflessiva di fronte al razionamento del servizio e alle tensioni intra-organizzative

La considerazione conclusiva che si intende fare emergere da questo lavoro è strettamente legata alle osservazioni degli operatori raccolte nel corso dei focus group e delle interviste. In esse è risultata evidente la consapevolezza della complessità del lavoro con le persone e la cautela e serietà con la quale esso viene affrontato. Questi aspetti rappresentano un positivo segno della presenza di una essenziale riflessività (Sicora, 2005) che però, a mio parere, da sola testimonia soprattutto l'esistenza di “... *una pratica individualizzata con il rischio di psicologizzazione delle problematiche*” (Fargion 2009, p.177).

Si tratta di una componente rilevante della professione che non deve disgiungersi da una altrettanto importante riflessività critica che investa anche gli aspetti gestionali ed organizzativi dei servizi e ne monitori gli effetti su singoli e comunità (Stepney, 2006). Quest'altro aspetto della riflessività comporta “*un impegno sia dal punto di vista teorico che pratico nel mettere in discussione teorie e modi di vedere*” (Fargion 2009, p. 177) ed è necessaria per cogliere i complessi condizionamenti organizzativi che vengono esercitati e per comprendere il ruolo contraddittorio degli assistenti sociali nella erogazione degli interventi di welfare e le eventuali fragilità della pratica professionale (Dominelli, 2010).

Si tratta di una componente riflessiva che è apparsa meno acquisita .fra gli operatori i quali sembrano avere minore facilità – all'interno di una pratica esercitata con impegno e coraggio - a cogliere le dinamiche politiche ed organizzative che li coinvolgono o delle quali sono strumento: forse la sua crescita faciliterebbe comportamenti professionali maggiormente orientati alla *advocacy* ed a una pratica più decisa nella difesa della autonomia professionale.

Facendo riferimento alla tripartizione proposta da Sarah Banks (1999) sugli stili professionali dell'assistente sociale (lo stile burocratico, quello professionale e quello radicale), una solida riflessività anche organizzativa promuoverebbe professionisti maggiormente autonomi, lontani dai rischi del burocratismo e capaci di riconoscere e confrontarsi con le logiche manageriali (sia quelle manifeste che quelle dissimulate) e con i dilemmi che esse pongono.

Le conseguenze sulle politiche di welfare dei comportamenti degli *street-level social workers* sono troppo rilevanti per non essere oggetto di riflessione all'interno della comunità professionale oltre che della comunità scientifica. Questa posizione critico-riflessiva deve muovere dalla consapevolezza della complessità del ruolo professionale per promuovere un “*acknowledgment and critique of the social control functions of the social work profession and the welfare system*” (Fook 2002, p.5) facendo crescere la capacità di analisi e la partecipazione alle logiche organizzative da parte degli operatori proprio per non lasciare ad altri, con minori competenze e minore orientamento alla riflessività, il timone della gestione dei servizi.

Bibliografia

- Accettulli, A., Onofrio, L., Taccani, P. (2004), *La comunicazione scritta fra servizi sociali ed autorità giudiziaria*, Carocci, Roma
- Addams, J. (1898), *Ethical survival in municipal corruption*, International Journal of Ethics, 8, 3, 273-291.
- Addams, J. (1899), *The subtle problem of charity*, The Atlantic Monthly, 83, 496, 163-179; versione italiana in Addams, J., a cura di Bianchi, B. (2004), *Donne, immigrati, governo della città*, Spartaco, S. Maria Capua Vetere.
- Addams, J. (1905), *Problems of municipal administration*, American Journal of Sociology, 10, 4, 425-444; versione italiana in Addams, J., a cura di Bianchi B. (2004), *Donne, immigrati, governo della città*, Spartaco, S. Maria Capua Vetere.
- Addeo F., Montesperelli P. (2007), *Esperienze di analisi di interviste non direttive*, Aracne, Roma.
- Amadei, T., Tamburini, A. a cura di (2002), *La leva di Archimede, il codice deontologico dell'assistente sociale fra responsabilità e appartenenza sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Argyris, C., Schon, D. (1996), *Organisational learning: theory, method and practice*, Addison-Wesley, Reading.
- Austin, D. M. (1983), *The Flexner myth and history of social work*, Social Service Review, 57, 3, 357-377.
- Bagnasco, A., Barbagli, M., Cavalli, A. (1997), *Corso di sociologia*, Il Mulino, Bologna.
- Baldwin, M. (2000), *Care management and community care. Social work discretion and the construction of policy*, Ashgate, Aldersot.
- Bamford, T. (1989), *The future of social work*, Palgrave, Basingstoke.

- Banchemo, A., (2005), *Programmare i servizi sociali e sociosanitari*, Il Mulino, Bologna.
- Banks, S. (1991), *Gli operatori possono influenzare le politiche sociali ?*, Lavoro Sociale, 1 (3), 347-363.
- Banks, S. (1999), *Etica e valori nel servizio sociale*, Erickson, Trento.
- Barbagli, M., Saraceno, C., a cura di (1997), *Lo stato delle famiglie in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Barney, D., Dalton, L. (2008), *Social work under nazism*, Journal of Progressive Human Services, 17: 2, 43-62.
- Baumol, W.J. (1967), *Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis*, American Economical Review, 57.
- Benedetti, K., Fazzi, L. (2003), *Le sfide del managerialismo al lavoro sociale*, Rivista di Servizio Sociale, 3.
- Berger, P.L., Luckmann, T. (1966, edizione italiana 1969), *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Bernhart J, Gunsch R., Promberger K., Tragust K., a cura di (2006), *Innovazioni nel management sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Biestek, F. (1961), *The casework relationship*, Allen and Unwin, London.
- Blau J. (2004), *The dynamics of social welfare policy*, Oxford University Press, New York.
- Blau, P. (1955, edizione italiana 1973), *La dinamica della burocrazia*, Franco Angeli, Milano.
- Boeri, T., Perotti, R. (2002), *Meno pensioni più welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Breda, M., Micucci, D., Santanera, F. (2001), *La riforma dell'assistenza e dei servizi sociali. Analisi della legge 328/2000 e proposte attuative*, Utet, Torino .

- Broadhurst, K., Wastell, D., White, S., Hall, C., Peckover, S., Thompson, K., Pithouse, A., Davey, D. (2010 a), *Performing initial assessment : identifying the latent conditions for error at the front door of local authorities children's services*, BJSW, 40, 352-370.
- Broadhurst, K., Wastell, D., White, S., Pithouse, A. (2010 b), *Risk instrumentalism and the human project in Social Work: identifying the informal logic of risk management in children statutory services*, British Journal of Social Work, 40, 1046-1064.
- Bruni, A., Fasol, R., Gherardi, S. (2007), *L'accesso ai servizi sanitari*, Carocci, Roma.
- Bruni, A., Gherardi, S. (2007), *Studiare le pratiche lavorative*, Il Mulino, Bologna.
- Butler, I., Drakeford, M. (2001), *Which Blair project ? Communitarism, authoritarianism an social work*, Journal of Social Work, 1, 1, 7-19.
- Campanini, A (2002), *L'intervento sistemico*, Carocci, Roma.
- Campanini, A. (2013), *La formazione al servizio sociale in Italia e in Europa: aspetti storici e prospettive*, in Diomede Canevini, M., Campanini, A (a cura di), *Servizio sociale e lavoro sociale: questioni disciplinari e professionali*, Il Mulino, Bologna.
- Caravita di Toritto, B. (2002), *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Giappichelli, Torino.
- Cardano, M. (2011), *La ricerca qualitativa*, Il Mulino, Bologna.
- Carey, M. (2008), *Everything must go ? The privatization of state social work*, British Journal of Social Work, 38, 918-935.
- Carey, M. (2009), *The order of chaos: exploring agency care managers' construction of social order within fragmented worlds of state social work*, British Journal Social Work , 39, 556-573.
- Carey, M. (2012), *Qualitative research skills for social work*, Ashgate, Farnham.

- Castello, I, Del Vivo, R. (1995), *L'applicazione del problem-solving nel servizio sociale*, Ersu, Genova.
- Cataldi, S. (2009), *Come si analizzano i focus group*, Franco Angeli, Milano.
- Catelani, E. (2005), *Il futuro delle fondazioni bancarie fra holding di partecipazioni creditizie ed elargizioni al terzo settore*, Franco Angeli, Milano.
- Cesari M. (2005), *Il nuovo ruolo dei Comuni nella organizzazione e gestione del sistema integrato di welfare*, Maggioli, Milano.
- Comune di Genova, ASL 3 Genovese, Ufficio Scolastico Regionale (2008), *Prevenzione e presa in carico di situazioni di maltrattamento e abuso nell'infanzia e nell'adolescenza. Percorsi operativi*, Comune di Genova.
- Corbetta P. (1999), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Corposanto, C., Fazzi, L. a cura di (2003), *Il servizio sociale in un'epoca di cambiamento: scenari, nodi e prospettive*, Eiss, Roma.
- Corrao, S. (2000), *Il focus group*, Franco Angeli, Milano.
- Crepaldi, C., D'Ambrogio, U., (2004), *La carta dei servizi sociali* in Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Dahl, R. (1957), *The concept of power*, Behavioural Science, 2, 201-215
- Dal Pra Ponticelli, M (1987), *Lineamenti di servizio sociale*, Astrolabio, Roma.
- Dal Pra Ponticelli, M. a cura di (2005), *Dizionario di servizio sociale*, Carocci, Roma.
- Daneri, S., Geria, A., Tomassini, R., (2006), *La legge 328/2000. Una sfida ancora aperta*, Ediesse, Roma.
- Davies, M (a cura di), 1991, *The sociology of social work*, Routledge, London.
- Davis, K.C. (1969), *Discretionary justice. A preliminary enquiry*, Louisiana State University Press, Baton Rouge.

- Dilthey, W. (1900), *Introduzione alle scienze dello spirito*, selezione brani in Izzo, A. a cura di (1974), *Storia del Pensiero sociologico. Vol. 1. Le origini*, Il Mulino, Bologna
- Diomede Canevini, M., Campanini, A. (a cura di), 2013, *Servizio sociale e lavoro sociale: questioni disciplinari e professionali*, Il Mulino, Bologna.
- Diomede Canevini, M. (2013), *Le professioni sociali: organizzazioni e regole*, in Diomede Canevini, M., Campanini, A. (a cura di), *Servizio sociale e lavoro sociale: questioni disciplinari e professionali*, Il Mulino, Bologna.
- Dominelli, L. (2004), *Social work. Theory and practice for a changing profession*, Polity Press, Oxford.
- Dominelli, L. (2010), *Social work in a globalizing world*, Polity press, Cambridge
- Donati, P., Folgheraiter, F. (1999), *Gli operatori sociali nel welfare mix*, Erickson, Trento.
- Dovis, P., Saraceno, C. (2011), *I nuovi poveri*, Codice, Torino.
- Ellis, K., Davis, A., Rummery, K. (1999), *Needs assessment, street-level bureaucracy and the new community care*, *Journal of Social Policy and Administration* 33, 3: 262-280.
- Ellis, K. (2007), *Direct payments and social work practice: the significance of street-level bureaucracy in determining eligibility*, *British Journal of Social Work*, 37, 405-422.
- Ellis, K. (2011), *Street-level bureaucracy revisited: the changing face of front-line discretion in adult social care in England*, *Social Policy and Administration*, 45, 3, 221-244
- Esping Andersen, G. (1990), *The three world of welfare capitalism*, Routledge, Oxford.
- Esping Andersen, G. (2000), *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, Il Mulino, Bologna.

- Esposito De Falco, S.(2001) *Razionalità e processi decisionali delle aziende pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Evans, T., Harris, J. (2004), *Street-level bureaucracy, social work and the exaggerated death of discretion*, British Journal of Social Work , 34, 871-895.
- Evans, T., Harris, J. (2006), *A case of mistaken identity ? Debating the dilemmas of Street level bureaucracy with Musil et al.*, European Journal of Social Work , 9, 4, 445-463.
- Evans, T. (2010 a), *Professional discretion in welfare services: beyond street level bureaucracy*, Ashgate, Farnham.
- Evans, T. (2010 b), *Professionals, managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy*, British Journal of Social Work, 1, 1-19.
- Evans, T. (2012), *Organisational rules and discretion in adult social work*, British Journal of Social Work, 1, 1-20.
- Fargion, S. (2002), *I linguaggi del servizio sociale*, Carocci Roma.
- Fargion S. (2009), *Il servizio sociale*, Laterza, Roma Bari.
- Fasol, R. (2005), *Il lavoro di equipe*, in Bissolo, G., Fazzi L. a cura di, *Costruire l'integrazione sociosanitaria*, Carocci, Roma.
- Fazzi, L. (2003), *Quale managerialismo per il servizio sociale ?*, Rassegna di Servizio Sociale, 4.
- Fazzi, L., Gasparre, A. (2005), *Il case management*, in Fazzi L., Bissolo G., a cura di, *Costruire l'integrazione sociosanitaria. Attori, strumenti, metodi*, Carocci, Roma.
- Featherstone, B., Broadhurst, K. Holt, K. (2012), *Thinking systematically-thinking politically: building strong partnership with children and families in the context of rising inequality*, British Journal of Social Work, 42, 4, 618-633.
- Ferrario, F. (1996), *Le dimensioni dell'intervento sociale*, Carocci, Roma.
- Ferrazza D., (2010), *Street level evaluation. Un approccio innovativo allo studio delle politiche sociali*, Riv. Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, 1, 1-21.

- Ferrera M. (1985), *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera, M. (1998), *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. (2006), *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrario P. (2011), *Politica dei servizi sociali: strutture, trasformazioni, legislazione*, Carocci, Roma.
- Flamholtz, E. G. (2002), *Il controllo manageriale. Teoria e pratica*, Giuffrè, Milano.
- Flexner A., (1915), *Is social work a profession ?*, *School and society*, 26, 901-911.
- Flyvbjerg B. (2006) , *Five misunderstandings about case study research*, *Qualitative Inquiry*, 12, 219-245.
- Folgheraiter, F (1998), *Teoria e metodologia del servizio sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Folgheraiter, F. a cura di (2003), *La liberalizzazione dei servizi sociali. Le professioni di aiuto fra concorrenza e solidarietà*, Erickson, Trento.
- Franzoni F., Anconelli M. (2002), *La rete dei servizi alla persona*, Carocci, Roma
- Friese, S. (2012), *Qualitative data analysis with Atlas.ti*, Sage, London.
- Foucault, M (1981), *The history of sexuality*, Penguin, Harmondsworth.
- Gherardi, S. (1985), *Le micro-decisioni nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna
- Goffman, E. (1961, edizione italiana del 2010), *Asylums*, Einaudi, Torino.
- Goffman, E (1970), *Stigma, notes on the management of spoiled identity*, Penguin, Harmondsworth.
- Gori, C., Da Roit, B. (2000), *Le risorse economiche*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 20-22, 18-20.
- Gori, C. (2001), *Quali prospettive per il case management in Italia ?*, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 31 (9), 13-18.
- Gori, C. a cura di (2004), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma

- Gramsci, A. (1975) , *Quaderni dal carcere 1926-37*, Einaudi, Torino.
- Greenbaum, T.L. (1998), *The handbook for focus group research*, Sage Publications, Thousand Oaks .
- Gross, E, Etzioni, A. (1985), *Organizations in society*, Il Mulino, Bologna.
- Gui, L. (2004), *Le sfide teoriche del servizio sociale*, Carocci, Roma.
- Guiglia, G. (2007), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Cedam, Padova.
- Gupta, A. (2010), *Critical reflection and decision making in the family courts*, *Journal of social Work Practice*, 24, 2, 197-207.
- Halvorsen, A. (2009), *What counts in child protection and welfare*, *Qualitative Social Work*, 8, 65-81.
- Handler J.F., Hasenfeld Y. (2007), *Blame welfare. Ignore poverty and inequality*, Cambridge Univ. Press, New York.
- Harris, J. (1998 a), *Scientific management, bureau-professionalism, new managerialism: the labour process of state social work*, *British Journal of Social Work*, 28, 839-862.
- Harris, J. (1998 b), *Managing state social work*, Aldershot, Ashgate.
- Harris, J., White, V. (2009), *Modernising social work*, Policy Press, Bristol.
- Hasek, J. (1923, edizione italiana del 2003), *Il buon soldato Sc'vèjk*, Ferltrinelli, Milano.
- Hasenfeld, Y (1992), *Human services as complex organizations*, Sage Publications, Newbury Park
- Hayes, D., Spratt, T. (2009), *Child welfare intervention: patterns of social work practice*, *British Journal of Social Work*, 39, 1575-1597.

- Healy, K. (2004), *Social Workers in the new human services marketplace. Trends, challenges, responses*, Australian Social Work, 57 (2), 103-114.
- Heron, J. (1986), *Co-operative inquiry, research into the human condition*, Sage, London
- Hill, M., Hupe P.L. (2007), *Street-level bureaucracy and public accountability*, Public Administration, Vol.85, 2, 279-299.
- Hill, M., Hupe, P.L. (2009), *Implementing public policy: introduction to the study of operational governance*, Sage, Thousand Oaks.
- Howe, D. (1986), *Social workers and their practice in welfare bureaucracies*, Aldershot, Gower.
- Howe, D. (1994), *Modernity, postmodernity and social work*, British Journal of Social Work, 24, 513-532.
- Jones, C. (1999), *Social Work. Regulations and managerialism*, in Exworthy M., - Halford S., *Professionals and the new managerialism in the public sector*, Oxford University Press, Buckingham.
- Jones, J., Gupta, A. (1998), *The context of decision making in case of child neglect*, Child Abuse Review, 7, 97-110.
- Ichino, P. (2008), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, Giuffrè, Milano.
- Illich, I.(2008), *Esperti di troppo. Il paradosso delle professioni disabilitanti*, Erickson, Trento.
- Keiser L.R. (2010), *Understanding street-level bureaucrats decision making: determining eligibility in the social security disability program*, Public Administration Review, 247-257.
- Khoo E.G., Hyvonen U., Nygren L. (2002), *Child welfare or child protection: uncovering Swedish and Canadian orientations to social intervention in child maltreatment*, QSW, 4, 451-471.
- Kohler, U., Kreuter, F. (2009), *Data analysis using Stata*, Stata Press Publications, College Station.

- Krueger, R.A. (2007), *Focus group. A practical guide for applied research*, Sage, Thousand Oaks.
- Laan van der. G. (1998), *The professional role of social work in the market environment*, *European Journal of Social Work*, 1, 1, 31-40.
- Liaci S., Bettoli R., Magnante P. (2009), *Il focus group ; una tecnica poliedrica*, Bonanno, Acireale-Roma.
- Liljegrén, A. (2012), *Pragmatic professionalism: micro-level discourse in social work*, *European Journal of Social Work*, 15, 3, 295-312.
- Lindhorst, T., Padgett, J.D. (2005), *Disjunctures for women and front-line workers: implementation of the Family Violence Option*, *Social Service Review*, 79, 405-429.
- Lipsky, M. (1980, expanded edition 2010), *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation, New York.
- Lorenz, W. (1995 a), *Il servizio sociale e la nuova Europa. Politiche assistenziali e integrazione*, Ecig, Genova.
- Lorenz, W. (1995 b), *Social work and a new order. Challenging neoliberalism's erosion of solidarity*, *Social work and Society*, 3, .93-100.
- Lorenz, W.(2010), *Globalizzazione e servizio sociale*, Carocci, Roma.
- Lukes, S. (1973, edizione italiana del 2005), *Il potere. Una visione radicale*, Vita e pensiero, Milano.
- Maggiani, R (2001), *Il sistema integrato dell'assistenza. Guida alla legge 328/2000*, Carocci, Roma.
- Marcuse, H, Moore, B, Wolff, R.P. (1968), *Critica della tolleranza*, Einaudi, Torino
- Marradi, A. (2007), *Metodologia delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Marshall, T.H. (1949, edizione italiana del 1975), *Cittadinanza e classe sociale*, Utet, Torino.

- Masulli, I. (2003), *Welfare state e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia (1945-1985)*, Clueb, Bologna.
- Maynard-Moody S., Musheno M. (2000), *State agent or citizen agent, two narratives of discretion*, Journal of Public Administration Research and Theory, 10, 2, 329-358.
- Merton, R.K., Kendall, P.L. (1946), *The focused interview*, American Journal of Sociology, 51,6, 541-557.
- Merton, R.K. (1957), *Bureaucratic structure and personality*, in Merton R.K., *Social theory and social structure*, Free Press, New York.
- Mintzberg, H (1991), *Management. Mito e realtà*, Garzanti, Milano.
- Montesperelli, P. (1998), *L'intervista ermeneutica*, Franco Angeli., Milano.
- Munro, E. (2004), *The impact of audit on social work practice*, British Journal of Social Work; 34, 1075-1095.
- Morgan, D.L. (1997), *Focus group as qualitative research*, Sage, Thousand Oaks.
- Morgan, G. (2002), *Images. Le metafore dell'organizzazione*, Franco Angeli, Milano.
- Mouzelis, N.P. (1967), *Organization and bureaucracy. An analysis of modern theories*, Aldine Transactions, Chicago.
- Murray, C. (2006), *State intervention and vulnerable children: implementation revisited*, Journal of Social Policy, 35, 2, 211-227.
- Musil, L. (2006), *Coping with dilemmas, working conditions and interactions of social workers with their clients*, ISIS, Stassfurt.
- Musil L., Kulbacikova K., Hubikova O., Nekasova M. (2004), *Do social workers avoid dilemmas of work with clients ?*, European Journal of Social Work, 7, 3, 305-319.
- Negro G., Susio B., (1998), *La qualità totale nella pubblica amministrazione: modelli ed esperienze*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Neve, E.(2008), *Il servizio sociale*, Carocci, Roma.

- Olivetti Manoukian F. (1988), *Stato dei servizi. Un'analisi psicosociologica dei servizi sociosanitari*, Il Mulino, Bologna.
- Olivetti Manoukian, F. (1998), *Produrre servizi. Lavorare con oggetti immateriali*, Il Mulino, Bologna.
- Ongaro, E., Valotti, G. (2008), *Public management reform in Italy. Explaining the implementation gap*, *International Journal of Public Sector Management*, 21, 2, 174-204.
- Parr, S. (2009), *Family intervention projects: a site of social work practice*, *British Journal of Social Work*, 39, 1256-1273.
- Payne, M.(1998), *Case management e servizio sociale. La costruzione di piani assistenziali individualizzati nelle cure di comunità*, Erickson, Trento.
- Payne, M. (1999), *Il case management nel servizio sociale: valutazione dell'esperienza britannica*, in Donati P., Folgheraiter F. (a cura di), *Gli operatori sociali nel welfare mix*, Erickson, Trento.
- Petr., P.G. (2004), *Social work with children and their families*, Oxford University Press, New York .
- Pieroni, G., Dal Pra Ponticelli, M. (2005), *Introduzione al servizio sociale. Storia, principi, deontologia*, Carocci, Roma.
- Pizzorno, A. (1960), *Comunità e razionalizzazione*, Einaudi, Torino.
- Platt, D. (2006), *Thresold decisions: how social workers prioritize referrals of child concern*, *Child abuse review*, 15, 4-18.
- Platt, J. (1992), *“Case study” in American methodological thought*, *Current Sociology*, 40, 17-48.
- Poggio, B. (2004), *Mi racconti una storia ? Il metodo narrativo nelle scienze sociali*, Carocci, Roma.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011), *Public management reform, a comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford.

- Prandstraller, G. (2000), *Professioni: “terza” parte sociale*, Sapere, Padova.
- Prandstraller, G. (2003), *Il lavoro professionale e la civilizzazione del capitalismo*, Franco Angeli, Milano.
- Pressman, J.L., Wildavsky, A. (1973), *Implementation*, University of California Press, Berkeley.
- Ranci Ortigosa, E. (1989), *Strutture organizzative e modalità operative nei servizi sociali e sanitari. Evoluzione, tendenze e prospettive*, in Ranci Ortigosa, E. (a cura di), *Welfare state e politiche sociali in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Ranci Ortigosa, E. (2006), *Il rapporto fra servizi sociali e servizi sanitari* in Gori C. (a cura di), *La riforma sei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Ranci Ortigosa, E., Rampi, F., a cura di, (2000), *Oltre l'assistenza. Conoscere la riforma. Note, commenti, documentazione sulla legge per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, SPI –CGIL, Roma.
- Ranci Ortigosa, E (2008), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni, Quid-Prospettive Sociali e Sanitarie*, Milano.
- Rei, D.(1997), *Servizi sociali e politiche pubbliche*, Carocci, Roma.
- Riccucci, N.M. (2005), *Street-level bureaucrats and intrastate variation in the implementation of temporary assistance for needy families policies*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 89-111.
- Richmond, M., (1917) *Social diagnosis*, Russell Sage Foundation, New York.
- Riessman, C.K. (2008), *Narrative methods for human sciences*, Sage Publications, New York.
- Riessman C.K., Quinney L., (2004), *Narrative in social work*. *Qualitative Social Work*, 4, 391-411.
- Rodger, J.J. (2004), *Il nuovo welfare societario*, Erickson, Trento.
- Rogowsky, S. (2010), *Social Work. The rise and fall of a profession ?*, The Policy Press, Bristol.
- Rogowsky, S. (2011 a), *Social work with children and families. Challenges and possibilities in the neoliberal world*, *British Journal of Social Work*, 1-20.
- Rogowsky, S. (2011 b), *Manager, managerialism and social work with children and families: the deformation of a profession ?*, *Practice: Social work in Action*, 23,

3, 157-167.

- Rutigliano, E. (2001), *Teorie sociologiche classiche*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Sandfort, J. (2000) *Moving beyond discretion and outcomes: examining public management from front line of the welfare system*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 4, 729-746.
- Saraceno, C., Naldini, M. (2001), *Sociologia della famiglia*, Il Mulino, Bologna.
- Saraceno, C. a cura di (2004), *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Il Mulino, Bologna.
- Saruis, T. (2008), *Il ruolo degli operatori sociali nell'implementazione delle politiche sociali a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale: tra normativa discrezionalità e nuovi bisogni*, Conferenza Espanet Italia.
- Scaglia, A. (2005), *La managerializzazione del servizio sociale. Problemi e prospettive*, in Corposanto C., Fazzi L., *Il servizio sociale in un'epoca di cambiamento: scenari, nodi e prospettive*, Eiss, Roma.
- Shaw, I. (1999), *Qualitative Inquiry*, Sage, London.
- Sheppard, M. (1995), *Care management and the new social work, a critical analysis*, Whiting & Birch, London.
- Sheppard, M. (1997), *The precondition for social work as a distinctive discipline*, *Issues on Social work Education*, 17 (1), 82-88.
- Simoni, S. (2003), *Le culture organizzative dei servizi*, Carocci, Roma.
- Sicora, A (2005), *L'assistente sociale riflessivo*, Pensa Multimedia, Lecce.
- Simons, H. (2009), *Case study research in practice*, Sage, London.
- Smith C., White S. (1997), *Parton, Howe and postmodernity: a critical comment on mistaken identity*, *British Journal of Social Work*, 27, 275-295.
- Spanò, A.(1999), *La povertà nella società del rischio*, Franco Angeli, Milano.
- Spratt, T. (2000), *Decision making by senior social workers at point of first referral*, *British Journal of Social Work* , 30, 597-618.

- Stanslavskij, K.S. (1957, edizione italiana 1993), *Il lavoro dell'attore sul personaggio*, Laterza, Roma-Bari.
- Stefani, M. (2012), *Le origini del servizio sociale italiano. Tremezzo: un evento fondativo del 1946. Saggi e testimonianze*, Viella, Roma.
- Stepney, P. (2006), *Mission impossible? Critical practice in social work*, British Journal of Social Work, 36, 1289-1307.
- Stewart D.W., Shamdasani P.M., Rook D.W. (2007), *Focus group, theory and practice*, Sage, Thousand Oaks.
- Taylor, C., White, S. (2001), *Knowledge, truth and reflexivity: the problem of judgement in social work*, *Journal of social work*, 1, 1, 37-59.
- Titmuss R. (1974), *Social policy*, Allen and Unwin, London.
- Titmuss R. (1976), *Commitment to welfare*, Allen and Unwin, London.
- Toren, N. (1972), *Social work: organization and development*, Sage, London.
- Toniolo Piva, P. (2001), *I servizi alla persona. Manuale organizzativo*, Carocci, Roma.
- Vecchiato, T. (2013), *Il servizio sociale come livello essenziale di assistenza*, in Diomede Canevini, M., Campanini, A. (a cura di), *Servizio sociale e lavoro sociale: questioni disciplinari e professionali*, Il Mulino, Bologna.
- Vesneski, W. (2009), *Street-level bureaucracy and family group decision making in the Usa*, *Child and Family Social Work*, 14, 1-5.
- Wastell D., White S., Broadhurst K., Peckover S., Pithouse A. (2010), *Children's services in the iron cage of performance management: street-level bureaucracy and the spectre of Svejksism*, *International Journal of Social Work*, 19, 310-320.
- Weber, M. (1904-5, edizione italiana del 1979), *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Sansoni, Firenze.
- Weber, M. (1922, edizione italiana del 1980), *Economia e società*, Comunità, Milano.

- Wilensky, H. (1975), *The welfare state and equality*, University of California Press, Los Angeles.
- Winter, S. (2005), *Effects of casework: the relation between implementation and social effects in Danish integration policy*, Paper presentato nella XIII Research Conference of the Nordic Political Science Association, 15-17 Agosto 2005, Aalborg.
- Yin, R.K. (1994), *Case study research. Design and methods (applied social research methods)*, Sage, New York.
- Yoo, J., Brooks, D. (2005), *The role of organizational variables in predicting service effectiveness: an analysis of a multilevel model*, *Research on Social Work Practice*, 15, 267-277.