

# Street-Level Bureaucrats e integrazione dei migranti: tra norma e implementazione

## Street-level Bureaucrats and integration of migrants: Between regulation and implementation

VITTORIO LANNUTTI<sup>1</sup>

### Sommario

L'articolo affronta la questione di come gli street-level bureaucrats si sono adattati e hanno reagito alle difficoltà causate dai cambiamenti decisi dai *policy maker* nel campo delle politiche sociali e in particolare nelle politiche migratorie. Questi cambiamenti sono stati caratterizzati essenzialmente dal taglio della spesa sociale. Il tema è stato affrontato attraverso l'analisi empirica condotta con due ricerche in altrettanti contesti italiani, grazie alle quali è stato possibile effettuare un confronto ed evidenziare punti in comune e differenze degli street-level bureaucrats dei due territori.

**Parole chiave:** Street-level bureaucracy; politiche migratorie; networking; decisori politici.

### Abstract

The article deals with the issue of how street-level bureaucrats have adapted and reacted to the difficulties caused by the changes in social policy, and in particular in migration policy, which have been introduced by policymakers. These changes were essentially characterised by the cut in social spending. The subject was approached through the empirical analysis carried out by the Author with two researches in as many Italian contexts, thanks to which it was possible to compare and highlight the commonalities and differences of the street-level bureaucrats of the two territories.

**Keywords:** Street-level Bureaucracy; Migration Policies; Policy Maker.

---

<sup>1</sup> Dipartimento di Economia, Società, Politica, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo. Università di Urbino Carlo Bo, vittorio.lannutti@uniurb.it



## 1. Introduzione

Il quadro teorico della Street-Level Bureaucracy (d'ora in poi SLB), introdotto da Michael Lipsky (1980), si concentra sul ruolo e sulla discrezionalità dei lavoratori che si trovano in prima linea nella fornitura di servizi pubblici. Secondo Lipsky, infatti, “le decisioni degli street-level bureaucrats, le routine che stabiliscono e i dispositivi che inventano per far fronte alle incertezze e alle pressioni del lavoro, diventano effettivamente le politiche pubbliche che attuano” (Lipsky 1980, p. XIII).

Il lavoro svolto dalle SLB è regolato da leggi e regolamenti formulati in modo tale da consentire ai loro esecutori ampi margini di manovra e discrezionalità, anzi strutturando il loro lavoro intorno a queste. I compiti delle SLB sono molto complessi e stratificati, inoltre è indispensabile prendere in considerazione la complessa sfera individuale del professionista, che deve decidere in merito al supporto, all'assistenza o quale deve essere il trattamento più appropriato. In moltissimi casi, questa dinamica conduce i policy maker a realizzare politiche che sono modellate dalle stesse SLB per soddisfare le esigenze degli utenti. Tuttavia, la relazione tra la SLB e il cittadino può essere anche critica dal punto di vista dei percorsi futuri di quest'ultimo, mentre una solida relazione tra le due parti rimane importante per l'esito di questi incontri (Maynard-Moody e Musheno 2000, Evans 2010, Oberfield 2010).

Nello specifico, con SLB, Lipsky intendeva descrivere e analizzare la discrezionalità dei dipendenti degli enti pubblici e il loro modo di tradurre e applicare leggi, norme, regolamenti e linee guida dei loro pubblici ufficiali o di quanto previsto dall'ente per cui lavorano. Le SLB, infatti, sono tutti gli enti pubblici che forniscono un servizio direttamente ai cittadini nello svolgimento delle loro attività quali istruzione, servizi sociali, quindi anche servizi per gli immigrati, servizi comunali (ufficio relazioni con il pubblico, anagrafe, ecc.), forze dell'ordine, giustizia e assistenza sanitaria. In queste agenzie, interagendo direttamente con i cittadini, questi professionisti, che nella terminologia di Lipsky sono gli Street-Level Bureaucrats (d'ora in poi SLBs), influenzano la distribuzione di beni e servizi di pubblica utilità.

Secondo Lipsky un paradosso è insito nella definizione di SLB. La burocrazia implica regole organizzate e stabilite da un'autorità centrale, mentre il concetto di livello di strada presuppone una distanza da quel centro in cui la stessa burocrazia ha sede, in quanto gli SLBs attuano politiche pubbliche a diretto contatto con i cittadini. In altre parole, gli SLBs trovandosi in mezzo tra le direttive e norme decise dai policy maker e il cittadino a cui deve dare risposte e soddisfare i bisogni, in molti casi devono utilizzare la discrezionalità come uno degli strumenti di lavoro, soprattutto quando nella relazione con gli utenti/cittadini si creano delle situazioni di tensione. Tuttavia, non è scontato che la discrezionalità porti a dei risultati efficaci, né che in essa lo SLBs trovi un equilibrio. La discrezionalità può essere di tre tipi: “*intra*

*legem* si ha quando gli strumenti di regolazione formale attribuiscono agli operatori la responsabilità di tradurre gli obiettivi generali in azioni specifiche; *extra legem* quando la responsabilità decisionale degli operatori si inserisce nei vuoti e nelle sovrapposizioni tra una norma formale e l'altra; *contra legem* quando l'autonomia dell'operatore va oltre i vincoli imposti dalla regolazione formale" (Barberis, Paraciani, Sarius 2019, p. 390).

Questo articolo, attraverso l'analisi delle modalità operative degli SLBs impiegati nel campo dell'integrazione dei migranti si pone l'obiettivo di analizzare come si colma il gap tra la norma, creata dai policy maker, e il loro agire concreto con la sua stessa implementazione, grazie alla presentazione dei principali risultati di due ricerche, che saranno illustrate nel dettaglio nel quarto paragrafo. Il concetto di norma, in questo caso, va inteso anche come una delle prescrizioni di ruolo che lo SLBs rispetta per soddisfare l'aspettativa che l'utente immigrato ha nei suoi confronti. Le due ricerche avevano l'obiettivo di comprendere le modalità operative e le difficoltà di questi SLBs, per cui questo articolo mira ad analizzare come hanno utilizzato la loro discrezionalità e se questa ha portato a dei risultati efficaci e a quale delle tre tipologie di discrezionalità si rifanno: *intra legem*, *extra legem* o *contra legem*, alla luce dei tagli economici subiti dal settore delle politiche sociali nel corso degli ultimi anni.

Nell'analisi della discrezionalità sarà considerata l'agency degli SLBs, vale a dire la rete delle relazioni in cui sono inseriti (Dubois 2012). Questo approccio è collocabile sia nella quarta ondata della sociologia del diritto, caratterizzata dall'integrazione di teoria, indagine empirica e dottrina giuridica (Tomasic 2009), sia nel rinnovato interesse della disciplina per la teoria dell'azione, in quanto "l'azione che coinvolge il diritto è da intendersi come guidata dalle esperienze degli attori e dalla cultura che informa il loro comportamento" (Murger 1993, p. 14).

## 2. La discrezionalità degli street-level bureaucrats

La letteratura sull'implementazione delle politiche pubbliche ha evidenziato in maniera importante tanto il ruolo centrale di questa tipologia di professionisti, la cui attività lavorativa si espleta proprio nel diretto contatto con cittadini destinatari di quelle stesse politiche pubbliche (Miaz 2021), quanto il modo in cui la discrezione influisce sull'implementazione delle politiche (Evans & Hupe 2020, Hupe 2013, Portillo & Rudes 2014). Il ruolo e la funzione di questi lavoratori sono divenuti nel tempo sempre più complessi e, quindi, difficoltosi, in contesti in cui i sistemi di welfare sono frammentati e, più o meno implicitamente, lasciano ampio spazio di manovra e azione ai lavoratori in prima linea. Per spazio di manovra si intende che gli SLBs hanno varie opportunità e possibilità di scegliere tra le modalità

operative, di conseguenza tanto i funzionari, quanto più propriamente gli SLBs sono liberi di decidere come utilizzare questa discrezionalità e ciò ha inevitabilmente delle conseguenze nella vita dei loro utenti (Miaz 2021).

La discrezionalità viene quindi vista anche come una caratteristica propria della nostra contemporaneità nella quale il mondo politico ha intrapreso un percorso di devoluzione e decentralizzazione (Brodkin 2011, p. 254). Secondo Brodkin, infatti, la discrezionalità ha un significato politico derivante dal suo ruolo di mediazione, proprio per la posizione che questi lavoratori ricoprono, per cui si trovano anche nella condizione di mediatori tra le decisioni politiche e la loro implementazione, influenzando i confini, proponendo progetti politici e rivendicando diritti, provando a porsi in una posizione di negoziazione (Brodkin 2020). La discrezionalità non va dunque intesa come arbitrarietà di questi professionisti, ma come strumento utile (ed elemento fondante) all'implementazione delle politiche che devono attuare nel rapporto con il cittadino/utente.

Nell'analisi della dinamica della discrezionalità che caratterizza l'attività degli SLBs va preso in considerazione anche il rapporto che questi professionisti hanno con la norma, in quanto sono in grado di mutarla, assumendo in modo implicito il ruolo di policy maker. Lo stesso Lipsky titola il secondo capitolo del suo testo seminale 'Street-Level Bureaucrats as Policy Makers' (1980), sottolineando che "la posizione degli street-level bureaucrats consente loro regolarmente di fare politica in aspetti significativi della loro interazione con i cittadini (...) I ruoli di policy maker sono costruiti su (...) una relativa autonomia dall'autorità organizzativa" (Lipsky 1980, p. 13). Più avanti il sociologo Usa spiega anche che la discrezionalità degli SLBs li pone in una situazione nella quale i dirigenti sono di fatto a loro subordinati. Il rapporto tra gli SLBs e i dirigenti, inoltre, viene considerato sempre da Lipsky conflittuale, perché le due categorie di lavoratori hanno due modalità operative che sono per loro natura contrastanti. I primi, per soddisfare le esigenze degli utenti, sono portati a massimizzare l'autonomia, mentre i secondi sono volti ad una minimizzazione dell'autonomia. L'azione degli SLBs, inoltre, può essere permeata dal tentativo di ridurre le disuguaglianze sociali (Lotta, Pires 2019), cosa che è ancora più evidente in coloro che lavorano con i migranti.

È utile distinguere l'approccio giuridico da quello sociologico rispetto alla discrezionalità (Paraciani, Rizza 2020). Per il primo il potere discrezionale è inevitabile, perché sono le stesse regole a implicarne la necessità e allo stesso tempo è la discrezionalità che rende le regole necessarie, per cui queste vanno interpretate per adattarle alla situazione. Per il secondo la discrezionalità è una parte fondamentale del livello di informalità inevitabilmente implicita nelle strutture organizzative e amministrative, grazie al quale emerge il possibile contrasto tra autonomia professionale e limiti imposti dal contesto e problematizza l'interazione operatore-utente (Barnard 1940).

Nonostante il testo di Lipsky sia stato pubblicato a ridosso della fine dei *'thirty glorious'* e nella fase iniziale delle rivendicazioni del capitalismo rispetto alla diffusione dei diritti dei cittadini, secondo la ricerca bibliografica sul dataset Scopus, solo di recente sono state studiate le potenzialità della teoria SLB per comprendere l'impatto che hanno avuto sulle modalità lavorative di questi professionisti il neoliberismo, il conseguente impoverimento della popolazione e i fenomeni migratori che negli ultimi decenni si sono intensificati (Castles e Miller 2012, IDOS 2022), oltre al Covid-19. Tra i pochi testi sul tema va tenuto in forte considerazione "Migrants before the Law: Contested Migration Control in Europe" (Eule et al. 2019), nel quale gli autori hanno ripercorso da un lato le pratiche di controllo della migrazione e la sua contestazione nel regime migratorio europeo in tempi di intensa politicizzazione e dall'altro hanno presentato le prospettive di dipendenti pubblici, delle Ong e di migranti con status legale precario e le loro reti di supporto, raccolte attraverso un lavoro sul campo in otto stati europei: Austria, Danimarca, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Svezia e Svizzera. Gli autori hanno approfondito come la legge europea sulla migrazione viene implementata, utilizzata e messa in discussione da diversi attori e su come conferisce e limita il potere sui viaggi e sulle prospettive dei migranti, dimostrando le difficoltà dei migranti a muoversi tra le leggi e a sopravvivere in Europa.

### **3. Gli Street-level Bureaucrats nel campo dell'integrazione: implementare le politiche migratorie in Italia**

Il legame tra gli SLBs e le figure professionali che operano per svolgere attività di sostegno e favorire i processi di integrazione dei migranti: assistenti sociali, operatori sociali, insegnanti di L2, educatori, psicologi, mediatori linguistico-culturali, sta nel fatto che oggi gli SLBs, oltre ad essere quelli descritti da Lipsky, sono anche coloro che lavorano con gli utenti migranti, visto come si sono evoluti i servizi di welfare negli ultimi tre decenni in Italia (Barberis, Boccagni 2014, 2017).

Le sfide e i dilemmi che gli SLBs affrontano nelle loro interazioni con gli utenti immigrati comportano frequenti fraintendimenti, la mancanza di risorse e difficoltà sia comunicative, sia riguardanti l'applicazione delle politiche di integrazione in modo efficiente e centrato sulla persona nel proprio ambiente istituzionale (Hagelund 2010, Hupe e Buffat 2014; Belabas e Gerrits 2017; Schultz 2020). Le ricerche sulla relazione tra migranti e SLBs sono ancora poche, ma in aumento. Holder e Shawn (2020) hanno esaminato come i migranti negli Usa percepiscono i loro incontri burocratici; Urinboyev (2020) si è concentrato sulle agenzie per i migranti in relazione all'occupazione e alle strategie di coping nelle condizioni del lavoro infor-

male. Altre ricerche hanno evidenziato l'incertezza affrontata dai migranti nei loro incontri con le SLB e il modo in cui tale incertezza viene vissuta (Bucken-Knapp et al. 2020, Aslan et al. 2021).

Degli oltre tre milioni e mezzo di immigrati non comunitari presenti in Italia (IDOS cit. 2022), la maggioranza ha un permesso di soggiorno per motivi familiari. Ciò è indicativo del fatto che questa fetta di popolazione chiede sempre più servizi pubblici (Ambrosini 2020), per cui gli SLBs che lavorano nel settore dell'integrazione assumono maggiore rilevanza, infatti sono diventati determinanti in molti contesti nei processi di allocazione discrezionale delle risorse assistenziali. Di conseguenza, si trovano a dover gestire tanto la discrezionalità, quanto la complessità, tendendo a rendere pratiche e adattabili ai migranti le politiche migratorie, vale a dire gli strumenti normativi, decisi dai policy maker. Questa dinamica va inquadrata in un contesto che negli ultimi anni è stato caratterizzato dall'utilizzo di strumenti giuridici, dispositivi amministrativi e pratiche burocratiche, che sono cambiati. Da questo punto di vista dunque l'Italia è diventato un laboratorio interessante, per cui diviene ancora più importante andare ad indagare quanto le decisioni dei policy maker e la discrezionalità degli SLBs impattino sulla vita dei migranti (Verduci 2021). Tuttavia, un laboratorio interessante lo è stato anche la Turchia, che in seguito all'accordo fatto con l'Ue, nel 2016 per trattenere i rifugiati siriani, ha dovuto rivedere le politiche di integrazione. In una ricerca condotta attraverso un lavoro qualitativo (Ulutas 2021) è emerso che l'assenza di politiche migratorie provinciali, organizzate a livello ministeriale, ha facilitato la possibilità di utilizzare molto la discrezionalità da parte degli SLBs. Alcuni di questi preferiscono non fornire servizi in base ai pregiudizi che hanno soprattutto verso gli LGBT iraniani, ma anche verso i rappresentanti di altre nazionalità ed etnie, quando non ricevono ordini dettagliati sulle politiche migratorie dai loro ministeri, giustificando la loro ostilità con norme morali. Altri SLBs, invece, espandono i servizi agli immigrati su loro iniziativa personale, basando il loro atteggiamento su ospitalità, fratellanza islamica, vittimizzazione o diritti umani. Molti servizi vengono forniti dagli SLBs in modo selettivo in base alla religione, alla percezione del bisogno e all'identità di genere. A risultati simili è giunta Nora Ratzmann (2021), in una ricerca svolta in Germania attraverso interviste a 55 operatori dei centri per l'impiego. Alcuni di questi SLBs hanno stabilito il merito di accedere ai servizi del loro ufficio in base all'appartenenza nazionale, aggiungendo al tema della discrezionalità quello della meritevolezza, che sarebbe basata sull'intreccio tra performance culturale e stereotipi basati sulla nazionalità. Viene quindi attivata una dinamica razzializzante, volta a sospettare lo straniero come colui che vuol truffare lo stato tedesco, per cui ci si sente legittimati dall'escluderli dai servizi del loro ufficio.

L'interazione tra i migranti e questi professionisti avviene all'interno di spazi in cui i primi sperimentano ciò che il governo ha deciso per il loro

processo di integrazione, compresi i percorsi di cittadinanza di cui gli SLBs hanno le chiavi, perché mediano tra il governo centrale e il cittadino, per cui possono talvolta sentirsi frustrati per non essere stati in grado di fornire risposte adeguate ai loro utenti stranieri (Caponio, Borkeret 2010). In alcune ricerche italiane è emersa la difficoltà dei lavoratori dei servizi per gli immigrati, che si sono trovati a dover gestire situazioni di emergenza eludendo la normativa nazionale, tenendo conto delle norme costituzionali e/o comunitarie, per impedire l'espulsione degli immigrati che si trovavano in gravi situazioni socio-economiche e che non avevano il diritto di rimanere in Italia, secondo il Testo Unico sull'immigrazione in vigore (la legge 189/2002, la cosiddetta Bossi-Fini). In queste situazioni la gestione è stata molto difficile anche per questi SLBs (Barberis 2010). Questa difficoltà è emersa anche in alcuni studi internazionali. In un articolo su come gli SLBs Usa applicano le politiche migratorie con i minori non accompagnati provenienti dal Messico, è emerso che la decisione dei primi è importante per l'ingresso e per attivare processi di integrazione per questi minori (Edlinis e Larrison 2018).

La difficoltà di questi SLBs è amplificata anche dai cambiamenti di approccio nella gestione dell'accoglienza dei migranti, sia a livello Ue, che italiano. L'Ue è passata dalla fase dell'accoglienza a quella dell'intensificazione dei controlli alle frontiere e del respingimento dei migranti, nel passaggio da 'Mare Nostrum' a 'Frontex'. In Italia, invece, i decreti Salvini hanno comportato il passaggio del sistema di accoglienza dallo Sprar al Siproimi, oggi SAI, con la drastica riduzione sia del budget per gli enti gestori dell'accoglienza, sia delle tipologie dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari, eliminando la discrezionalità nella concessione della tutela umanitaria, ed introducendo una tipizzazione dei casi di tutela, indicando gli specifici requisiti per i soggetti richiedenti. I decreti Salvini sono dirimenti per comprendere come questi professionisti abbiano visto limitare il loro perimetro d'azione, in quanto "diritto e spazio si influenzano e si plasmano vicendevolmente, perché da un lato il diritto offre i codici giuridici e linguistici per definire lo spazio, dall'altro lo spazio influenza il diritto nel modo in cui gli individui vivono e occupano lo spazio (Blomley & Clark 1990, p. 44)" (Campesi 2021, p. 17).

Se come sostiene Simmel il limite è un fatto sociologico che si forma spazialmente (Simmel 2018), bisogna considerare l'aumento della complessità e della difficoltà che vivono gli SLBs che lavorano con i migranti, perché sono loro a dover presentare il perimetro giuridico e spaziale nel quale il migrante può muoversi, su mandato di quanto stabilito dai policy maker. In questo perimetro andrebbero considerate anche le emozioni che passano, che emergono e che vengono represses nella relazione tra i due attori sociali, all'interno di una relazione e di uno spazio asimmetrico di negoziazione, il cui canale è il documento burocratico. In un lavoro etnografico svolto in

Svizzera e Svezia (Borrelli 2021), è emerso che gli SLBs fanno affidamento su un misto di incontri emotivi amichevoli per ricevere informazioni e, in larga misura, sull'indurre paura e disagio per spingere le persone ad andarsene. Allo stesso tempo, le pratiche di documentazione delle SLB diventano parte della produzione legale discorsiva della soggettività migrante. Le emozioni possono essere soppresse e ignorate, ma anche reagite dai migranti, che cercano anche di negoziare e contestare le pratiche statali.

Le dinamiche relazionali tra gli SLBs e i loro utenti vanno inquadrare alla luce di due processi, connessi l'uno all'altro: il *multilevel governance* (MLG) e il *rescaling*. Con il MLG gli Stati si sono strutturati su più strati di governo (da quello centrale alle amministrazioni locali) e le politiche pubbliche sono il risultato dell'interazione tra i differenti organi politici e le autorità pubbliche (Caponio e Jones-Correa 2017, Zincone e Caponio 2006). In Italia questa stratificazione dei livelli decisionali è stata accentuata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha reso federale lo Stato italiano. Il *rescaling* può essere utilizzato come chiave di lettura per comprendere che cosa accade nel punto di congiunzione tra le dinamiche migratorie, i mutamenti urbanistici e le politiche migratorie, per cui l'esperienza locale svolge un ruolo determinante nei processi di insediamento e quindi di integrazione dei migranti e dei loro discendenti.

Negli ultimi anni il processo di *rescaling* delle politiche migratorie è stato caratterizzato dalla bi-direzionalità, da un lato ci si è mossi in modo esplicito, trasferendo una parte delle competenze agli enti locali e dall'altro questi sono stati lasciati soli nella gestione del fenomeno (Varsanyi 2008), determinando un "localismo dei diritti" (Zincone e Caponio 2004, Caponio 2008), che va in direzione contraria rispetto ad un approccio misto di *embeddedness*, che intende il fenomeno migratorio come parte di trasformazioni sociali più complesse (Castles 2010). Tuttavia, la bi-direzionalità va intesa anche nel senso di una divisione tra l'ambito politico e quello di chi all'atto pratico implementa i programmi di accoglienza e integrazione, facendo di tutto per far sentire accolti e parte integrante della società i migranti e dall'altro i vertici politici che finora non sono stati in grado di pensare e di attuare politiche migratorie fatte di buone prassi strutturate e virtuose (Lannutti, 2021), anzi in troppi casi la questione migratoria è stata dirottata sulla politica nazionale, che ha determinato i criteri di integrazione e selezione (Omidvar 2012).

#### 4. Gli studi di caso

Nei due lavori di ricerca sono state coinvolte diverse tipologie di professionisti, che a vario titolo e con differenti competenze sono impegnati nei processi di integrazione dei migranti. Tuttavia, in questo lavoro saranno prese

in considerazione soltanto tre di queste. La prima fa parte della categoria dei burocrati e nello specifico si tratta dei dirigenti degli ambiti sociali territoriali. Le altre due sono più propriamente gli SLBs: educatori e assistenti sociali. L'analisi dei dati che sarà svolta è secondaria, perché le ricerche avevano degli obiettivi ben specifici, come verrà di seguito illustrato, per cui saranno utilizzati e analizzati soltanto quei dati utili a comprendere il margine d'azione degli SLBs, rispetto alle decisioni dei policy maker e dei dirigenti.

Entrambe le ricerche sono state svolte all'interno di progetti finanziati dal programma Fami o ex Fei<sup>2</sup>. Il primo è "Part.Ne.R – Partnership Network Reinforcing" implementato nella provincia di Chieti nel 2014, il secondo è "R.I.T.I. (Reti Inclusive Territoriali e Integrate)" realizzato nella provincia di Pesaro nel 2021. La scelta di queste due ricerche è stata motivata dai seguenti fattori: sono state svolte all'interno di progetti appartenenti alla tipologia *capacity building* e la richiesta del Ministero dell'Interno era di favorire la formalizzazione di reti tra soggetti pubblici e del privato sociale per favorire i processi di integrazione dei migranti, vi sono state coinvolte le tre figure professionali e sono state implementate in seguito alla crisi economica causata dalla bolla immobiliare del 2008 e ai conseguenti tagli alla spesa pubblica, per cui sarà possibile svolgere una comparazione su come dirigenti degli ambiti sociali e SLBs nei due territori hanno reagito e si sono adattati alle scelte economiche dei policy maker.

Obiettivo di PARTNER era l'ampliamento e il potenziamento delle reti di governance e di coordinamento nel territorio della provincia di Chieti per qualificare i servizi pubblici dedicati ai migranti, per cui il presupposto era quello di tornare a dare centralità a questa fetta di popolazione, con l'intento di ridefinire i confini e le competenze territoriali. Questa necessità era dovuta alla scelta della giunta Chiodi (2009-2014), di centro-destra, di non prevedere nel Piano Sociale Regionale l'area di Inclusione sociale/immigrazione rimandando alla discrezionalità degli enti locali la decisione di creare servizi dedicati agli immigrati, per cui è stato analizzato come gli SLBs si sono dovuti adeguare a questa decisione. La ricerca è stata svolta con cinque focus group, ai quali hanno partecipato in totale 50 tra policy maker, operatori della sanità, della scuola, dirigenti dei Comuni e di tutti gli Enti di Ambito Sociale<sup>3</sup> della provincia di Chieti, assistenti sociali e mediatori linguistico-culturali.

Obiettivo di RITI era il miglioramento dei servizi pubblici del territorio a beneficio dei cittadini stranieri soggiornanti nella provincia di Pesaro-Urbino, con particolare riferimento ai nuclei familiari con minorenni, agendo sulla migliore programmazione dei servizi, sulla formazione degli

<sup>2</sup> FAMI: Fondo Asilo Migrazione Integrazione; Fei: Fondo europeo per l'Integrazione.

<sup>3</sup> È la denominazione che in Abruzzo avevano gli Ambiti Sociali Territoriali, d'ora in poi EAS. Quella attuale è Enti Capofila di Ambito Distrettuale (ECAD).

operatori pubblici e privati, sulle reti interistituzionali con il coinvolgimento attivo di tutti gli attori del welfare territoriale (Comuni, distretti sanitari, scuole, questura, polizie municipali, enti del Terzo settore, parrocchie, altre associazioni di promozione sociale). Il problema da cui ha preso le mosse RITI è stata una serie di atti devianti commessi nella provincia di Pesaro-Urbino da alcuni gruppi di ragazzi con background migratorio, tra i quali il più grave è stato uno stupro di gruppo a Rimini ai danni di una ragazza. Nella ricerca, dunque, è stata posta una particolare attenzione all'area adolescenti e alle politiche giovanili e alla loro implementazione. La metodologia utilizzata per la ricerca è stata anche in questo caso di tipo qualitativo, ma è stata svolta attraverso la realizzazione di 18 interviste semi-strutturate a dirigenti e assistenti sociali degli Ambiti Territoriali Sociali<sup>4</sup> di Pesaro, Fano e Urbino, educatrici dei centri per minori (Centro di Aggregazione Giovanile<sup>5</sup>, dopo-scuola, centri giovanili).

## 5. Il margine di manovra degli Street-level Bureaucrats

L'analisi delle modalità operative degli SLBs coinvolti nelle due ricerche sarà svolta in parallelo, toccando due tematiche cardine (la reazione al taglio dei servizi e il ricorso alla rete, come strategia principale, anche in virtù di quanto previsto dai progetti di ricerca). Saranno evidenziati i punti in comune e le differenze tra gli SLBs dei due territori considerati. Nelle riflessioni conclusive si risponderà alla domanda di ricerca, alla luce di ciò che sarà sviluppato in questo paragrafo.

### 5.1 *Diminuiscono le ore ma non si lascia indietro nessuno*

In entrambe le ricerche sono stati fortemente evidenziati i problemi causati dalla chiusura o dalla diminuzione dei servizi, con i conseguenti restringimenti dei servizi e la difficoltà degli SLBs a continuare a soddisfare le esigenze dei loro utenti.

Era più semplice con uno sportello dedicato all'accoglienza delle badanti, perché sapevano che c'era uno sportello specifico per loro, che veniva utilizzato per regolarizzare il contratto o per problemi di dipendenze, soprattutto da alcol. Lo sportello aveva 20-25 accessi a settimana. La persona sapeva di poter tornare perché otteneva comunque una risposta. C'era un collegamento fruttuoso con la prefettura e la questura di Chieti, con una telefonata si risolveva un problema burocratico. Dal 2010 questi sportelli sono stati chiusi per la

4 D'ora in poi ATS.

5 D'ora in poi CAG.

mancanza di fondi; quindi, i segretariati sociali hanno assorbito quello che era preesistente, ma è un lavoro di compressione, perché si hanno varie tipologie di utenza: l'immigrato, l'anziano, il disoccupato. È un grande calderone di ascolto e le possibilità di risposta che si possono dare oggi sono inferiori rispetto al passato, anche perché il disagio italiano è aumentato; quindi, viene a chiederci il lavoro sia l'italiano che ha appena terminato la mobilità, sia l'immigrato. Prima si organizzavano anche molti corsi di lingua italiana, c'era lo sportello di ascolto per gli adulti immigrati e per i bambini. Ora niente più di tutto questo (Assistente sociale, Comune di Lanciano).

Quando facevo l'educatrice lavoravo 36 ore a settimana, avevo due rientri al mattino, avevamo una supervisione di tutti i casi e una per gli operatori con una psicoterapeuta. Eravamo aperti il sabato e tutta l'estate, con le attività estive per i bambini. Nel tempo il servizio si è ridotto a dodici ore a settimana e in alcuni Comuni il servizio è sparito. I Comuni hanno ridotto le risorse per l'adolescenza e la pre-adolescenza, con gravi ripercussioni sull'utenza e sulle famiglie, acuendo il divario tra chi può e chi non può. Il disagio è maggiore tra chi non può e non ha l'accesso ai servizi. Se magari avessero una struttura ricreativa, un aiuto compiti, un dopo-scuola. I ragazzini socializzavano attraverso lo sport coadiuvati da un educatore. Adesso non c'è più nulla di tutto questo, i soldi vanno alla società sportiva o alla piscina. È un'utenza molto risicata, poi si crea il disagio, perché vanno nei bar e nei parchi, dove li intercettiamo. C'è una marea di ragazzini che non hanno più nulla. Si apre lo sportello d'aiuto psicologico online, ma li lasciamo in mezzo alla strada tutto il giorno e loro te lo dicono, perché quando facciamo gli interventi con l'operativa di strada, li troviamo in qualunque ora, abbandonati a sé stessi. Dico sempre agli amministratori, che quando guardano gli adolescenti, devono pensare di guardare gli uomini che saranno al potere fra tot anni. Che investimento fa la politica di oggi guardando gli adolescenti di oggi? Come formiamo queste persone che saranno il futuro di questo stato? Che opportunità gli abbiamo dato? Se hai i soldi vai a suonare lo strumento, vai agli scout, sei inserito, fai lo sport, se invece, non c'hai niente? (Educatrice CAG di Pesaro).

Queste SLBs hanno evidenziato che sono state costrette a cambiare modalità operativa, passando da una fase in cui lavoravano in maniera più serena, perché potevano contare su una maggiore quantità di ore e di servizi ad una in cui hanno un margine d'azione operativo inferiore. In questi due stralci di intervista sono emerse l'impotenza e la rassegnazione che vivono gli SLBs in seguito alla diminuzione di fondi e allo stop alle assunzioni nel pubblico impiego imposto dalla spending review, per cui gli enti locali non hanno potuto assumere, anzi sono stati costretti a diminuire il personale, e questo ha comportato da un lato una contrazione e dall'altro un'accelerazione dell'esternalizzazione dei servizi.

L'assistente sociale abruzzese ha descritto l'efficacia della rete che le istituzioni pubbliche avevano instaurato. Sembra assurdo, se non paradossale,

che il ministero dell'Interno abbia finanziato un progetto per istituzionalizzare delle reti, che c'erano, ma che si sono sfaldate a causa delle scelte politiche, nei focus group, infatti, è emersa questa contraddizione e i partecipanti hanno manifestato di sentirsi disorientati rispetto a come l'Italia intende affrontare e gestire il fenomeno migratorio. A ciò va aggiunto che molti SLBs nei focus group hanno manifestato la frustrazione per l'impossibilità o la difficoltà di continuare a lavorare in modo efficace e stanchezza e sfiducia verso i policy maker, anche perché non sono stati coinvolti nella scelta della giunta Chiodi, per cui hanno maturato una tendenza a risolvere i problemi in solitudine. Tali sentimenti hanno indotto i conduttori a provocare i partecipanti, invitandoli a chiudere i servizi, affinché i decisori politici siano stimolati a intervenire in maniera razionale. La provocazione non è stata colta e gli operatori hanno sottolineato di non voler lasciare allo sbando i loro utenti, per cui, come si vedrà meglio più avanti, utilizzano la discrezionalità per portare avanti a tutti i costi la mission del welfare universale che non lascia indietro nessuno.

L'educatrice di Pesaro, invece, ha detto che nel passato c'era una maggiore disponibilità di ore, il che comportava la possibilità di lavorare meglio, come hanno sottolineato altre sue colleghe, perché si aveva una maggiore possibilità di entrare in contatto con gli adolescenti e di dare una migliore continuità alla relazione pedagogica. Le scelte dei policy maker hanno determinato un acuirsi sia dell'esclusione sociale e delle conseguenti disuguaglianze sociali, sia della distanza tra questi e gli SLBs. Una distanza espressa in modo efficace dall'educatrice marchigiana, che è ben cosciente del degrado sociale che stanno vivendo i giovanissimi con cui lavora, per cui è in grado di guardare in prospettiva, domandando ai policy maker se sono in grado anche loro di essere lungimiranti, per cui, se lo fossero, dovrebbero tornare sui propri passi. È evidente, dunque, la proverbiale distanza tra il palazzo e la strada. Gli altri SLBs intervistati in RITI hanno mostrato di avere la stessa attitudine al lavoro dei loro colleghi abruzzesi, perché si sforzano di fare un intervento ad ampio raggio, lavorando per risolvere problemi e per soddisfare tutte le problematiche dei loro utenti stranieri, in alcuni casi lavorando più ore di quelle retribuite. Ciò non ha reso esenti gli SLBs marchigiani dal vivere la frustrazione, dovuta alla consapevolezza che gli interventi che svolgono non sono mai sufficienti.

## ***5.2 Le reti...nonostante tutto***

I servizi per immigrati della provincia di Chieti prima dell'implementazione di PARTNER avevano contribuito a migliorare le performance del territorio in materia di integrazione. Secondo l'ultimo rapporto sull'integrazione degli immigrati del CNEL, infatti, nelle classifiche nazionali tra il 2012 e

il 2013, la regione Abruzzo era passata dal 12° al 5° posto e la provincia di Chieti dall'80° al 42° posto (CNEL, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Centro Studi e Ricerche Idos 2013). Il miglioramento era stato dovuto all'ampio ventaglio di servizi omogenei su tutto il territorio regionale, che erano programmati e inseriti tra le azioni dell'area Inclusione Sociale/Immigrazione previste nei precedenti piani di zona, che gli EAS e i Comuni offrivano agli utenti immigrati. Ciò aveva implicato un'acquisizione di competenze da parte degli SLBs nella gestione delle problematiche che affrontano i migranti. La discrezionalità prevista dalla giunta Chiodi ha determinato una disuguaglianza e una differenza nell'offerta dei servizi tra i territori, perché alcuni Comuni sono riusciti, con difficoltà, a garantire la continuità, mantenendo i servizi specifici, mentre altri Comuni, nonostante abbiano chiuso i servizi specifici per immigrati hanno ritenuto che non fosse opportuno perdere quelle competenze e risorse umane, per cui hanno spostato le risorse umane nei segretariati sociali, in modo che gli immigrati trovassero comunque delle risposte. Tuttavia, in questo secondo caso gli operatori si sono trovati in difficoltà, perché da un lato la perdita di lavoro di molti immigrati ha gravato sui servizi sociali, per cui gli operatori hanno dovuto gestire situazioni che si sono rese ancor più complesse, e dall'altro hanno dovuto lavorare anche con altri tipi di utenza. I Comuni e gli EAS, nella dinamica dei processi di *rescaling*, essendo gli enti di frontiera su cui viene scaricato sempre e comunque l'onere di fornire risposte, anche in presenza della progressiva riduzione di risorse economiche, sono costretti ad adattarsi alle scelte politiche degli enti politici superiori, condizionando il margine di manovra e il modus operandi degli SLBs.

Nello specifico i Comuni di Chieti, Ortona e Francavilla ‘ “hanno accettato la sfida della discrezionalità”’, perché non solo hanno mantenuto i servizi, ma hanno addirittura creato un capitolo dedicato alle politiche migratorie all'interno del bilancio comunale, riuscendo a mantenere un'eccellenza. A questo risultato questi Comuni sono giunti, perché il policy maker ha ascoltato e accolto le proposte di dirigenti e SLBs. Questo esito è dovuto alla volontà di costruire una rete con il territorio e dimostra che la mancanza di fondi non inficia necessariamente la possibilità di gestione dei servizi, perché se c'è la volontà politica e tecnica si possono integrare le diverse risorse, sia regionali che locali. In questo caso restringendosi la distanza tra il palazzo e la strada gli SLBs hanno potuto continuare a lavorare in condizioni migliori rispetto ai loro colleghi degli altri territori, seppure con la difficoltà di non sapere sempre con chi poter comunicare negli altri EAS, nei casi in cui bisogna lavorare in team per risolvere dei problemi che sono trasversali ai territori.

L'approccio liberista di Chiodi e la mancanza di un coordinamento generale da parte della Regione ha determinato la necessità degli EAS e dei Comuni di costruire le reti con attori del Terzo settore e con i settori del-

la scuola e della sanità, caratterizzate da una mutua collaborazione tra gli SLBs. Tuttavia, queste si sono formate, stando a quanto emerso nei focus group, in modo informale e solo occasionalmente hanno avuto una struttura organizzativa.

Per noi è molto importante la rete, se non ho una Caritas che mi fornisce qualche badante non so come fare. Perché la rete effettiva esiste, magari non a livello dei vertici o a livello ufficiale, ma senza la rete non possiamo andare da nessuna parte. Come può essere un PUA<sup>6</sup>, perché l'assistente sociale che vi lavora, lavora anche da noi, allora c'è una forte integrazione anche con l'ASL. Dall'ospedale mi arrivano in continuazione telefonate che chiedono i mediatori culturali, che io attivo. A volte ci attiviamo per tamponare la situazione a livello proprio della rete interpersonale che c'è tra noi (Assistente sociale, EAS Chieti).

La rete, che, come si è visto, erano presenti prima dell'implementazione del progetto, per cui strada facendo la ricerca, con i focus group, ha svolto la funzione di collettore tra i soggetti per organizzarla meglio, anche alla luce del fatto che il coordinatore era la prefettura di Chieti, che alla fine del progetto ha redatto un protocollo volto a istituzionalizzare questa rete, sottoscritto da tutti gli enti che sono stati coinvolti nella ricerca. Nei focus group è emersa in maniera molto evidente la discrezionalità degli assistenti sociali che lavorano negli EAS, i quali hanno dichiarato di erogare servizi di supporto anche a cittadini residenti nei territori in cui i servizi per gli immigrati non sono presenti. La discrezionalità concessa dal presidente regionale da un lato e un atteggiamento culturale volto all'accoglienza dall'altro, non solo degli assistenti sociali, ma anche degli stessi dirigenti, sono stati i motori di queste reti. Tra queste figure professionali non c'è dunque alcun contrasto, ma un'unità di intenti, per cui gli assistenti sociali hanno avuto la possibilità di svolgere il loro lavoro in funzione dell'universalità dei diritti. Questi SLBs hanno dovuto mediare tra le disposizioni istituzionali e le necessità specifiche dei loro utenti, ma se da un lato hanno avuto l'avallo dei dirigenti, dall'altro hanno avuto delle difficoltà a causa della diminuzione dei fondi, per cui hanno avuto la necessità di creare le reti con altri enti per essere in grado di dare delle risposte. La costruzione di queste reti informali è stata spesso agevolata dal fatto che molti operatori, seppure collocati in ambiti diversi, provengono da itinerari e contesti sociali simili. In molti casi ad attivare queste reti sono state le scuole, che si sono poste come centri culturali per i territori, in quanto sono state in grado di far interagire famiglie autoctone con quelle immigrate, Comuni, associazioni e ambito sanitario. Queste reti hanno dimostrato di essere efficienti perché hanno realizzato molti servizi a costi bassissimi sia per gli utenti che per gli enti erogatori.

---

6 Punto Unico di Accesso.

Tuttavia, queste reti non erano prive di limiti, di cui gli stessi SLBs erano consapevoli, perché non sono riuscite a raggiungere l'obiettivo dell'ufficiatà, non hanno considerato che gli EAS potessero essere i coordinatori di servizi e attività, la soluzione dei problemi era connessa prevalentemente a prassi personalizzate, autosufficienti e autonome dal sistema formale, piuttosto che a un piano di interventi formali, coordinati, di gestione integrata del caso. Consentire che la gestione e la risoluzione di problemi avvenga principalmente attraverso le risorse di alcuni attori della rete fa sì che l'aiuto erogato venga interpretato da chi lo riceve (e non potrebbe essere diversamente), non come l'esito di una procedura istituzionale codificata, ma come effetto della prestazione di chi ha preso a cuore il problema. Ciò può determinare sfiducia, diffidenza e disorientamento verso le istituzioni e favorire l'esperienza di una sorta di inclusione subordinata o di cittadinanza dimezzata, che si traduce in rapporti e situazioni di equilibrio instabile e precario, fino ad imparare le regole del rapporto clientelare.

Nella provincia di Pesaro è emerso un rapporto dialettico tra gli SLBs e i dirigenti degli ATS, come nella provincia di Chieti, tuttavia, tra i due territori la differenza riguarda la costituzione delle reti, perché nella provincia marchigiana queste sembrano più solide e più agili, in quanto l'attivazione è avvenuta maggiormente attraverso canali istituzionali, attivando equipe integrate e multidisciplinari, con la presenza di educatori e assistenti sociali, per soddisfare più velocemente i bisogni delle famiglie straniere, attivando tirocini o inserimenti lavorativi. La discrezionalità emersa in RITI ha riguardato prevalentemente un cambio di prospettiva rispetto alla modalità di intervenire sui giovani con background migratorio con maggiori difficoltà

Stiamo uscendo dalla logica del servizio che accoglie, aspetta le persone, a quello dello stare insieme. Per esempio quando abbiamo pensato a dei servizi domiciliari e di persone in carico al servizio abbiamo cambiato completamente il servizio domiciliare, trasformandolo dall'operatore che va dentro la casa della persona, in supporti per aiutare il minore ad avere relazioni fuori dell'abitazione, aiutare il ragazzo all'integrazione con l'esterno, no ad un supporto con l'interno, quindi abbonamenti alle squadre sportive, abbonamenti ai trasporti, dare loro la possibilità di frequentare cinema, corsi e quindi i propri pari (Coordinatore ATS 1 Pesaro).

Questo *modus operandi* di 'uscire' dagli uffici dei servizi sociali, per andare nei territori, nelle piazze e nelle strade, in modo tale che i servizi presidino i territori, con un'offerta di animazione e di coinvolgimento in attività virtuose dei giovani per prevenire forme di conflitto e di disagio giovanile, non è un'esclusiva dell'area pesarese, ma si è diffusa anche nelle zone più periferiche della provincia, dove gli educatori dei CAG organizzano festival culturali per fornire ai giovanissimi valide alternative all'assunzione di alcol, che in quei territori inizia in età pre-adolescenziale.

Il progressivo taglio alle politiche giovanili degli ultimi anni non ha scorggiato le educatrici/pedagogiste che hanno dimostrato un'attitudine resiliente con l'attivazione una scuola di quartiere

Si tratta di una comunità che cerca di attivarsi nel territorio. Organizzo i tavoli con i giovani, con le associazioni, con il Terzo settore, con chi il territorio lo vive e lo anima, cercando di creare una rete territoriale intorno a questi servizi educativi e poi tengo i rapporti con l'ente pubblico, scrivendo anche bandi. Ci appoggiamo al centro di aggregazione, che in questo modo viene vissuto anche da tutte le realtà che vi gravitano, animandolo con differenti fasce d'età, che collaborano in un'interdipendenza a volte per alcune iniziative (Consulente pedagogica del CAG di Pesaro).

Nonostante la minore disponibilità di fondi, questa consulente pedagogica, come i suoi colleghi abruzzesi, ha sfidato il regime liberista, lavorando con le colleghe per rilanciare il CAG, tenendolo aperto più di quanto l'ente pubblico lo consenta dal punto di vista economico, coinvolgendo altri attori sociali: genitori, insegnanti, per svolgervi attività di vario tipo, dal cineforum alle feste islamiche, dall'arte-terapia alla lettura dei libri. In questo modo ha reso il CAG il nodo centrale di una rete, anche in questo caso informale, ma utile e funzionale ad attivare percorsi di inclusione, di integrazione e di apprendimento.

Una situazione simile è stata creata da L'Africa Chiama, una ONG di Fano, che ha attivato un servizio di dopo scuola, che negli ultimi tempi ha dovuto aumentare la disponibilità di ore, perché il servizio, che inizialmente era fruito soltanto da studenti di origine straniera, ha iniziato ad essere frequentato anche da studenti autoctoni. Questo intervento, inquadrabile nelle azioni di contrasto alla povertà educativa, intesa come "la privazione da parte dei bambini, delle bambine e degli/delle adolescenti della possibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni" (Save the Children 2022), è indicativo dell'elasticità delle educatrici dell'ONG, che hanno colto la sfida determinata dal livello di maturità raggiunto in questo territorio dal fenomeno migratorio, in quanto un servizio nato per bambini con background migratorio si è 'aperto' ai bambini autoctoni, svolgendo un percorso inverso rispetto a quello di molti altri servizi.

La relazione pedagogica tra educatrici e giovanissimi va inquadrata nel framework del perimetro richiamato nel secondo paragrafo, nel quale i due attori sociali si scambiano molte emozioni, tra le quali, seppure in modo indiretto, vengono evocate quelle tra genitori e figli. Le educatrici, che a volte vengono scambiate per psicologhe, altre volte svolgono la funzione normativa, soprattutto dopo che alcuni ragazzi hanno compiuto qualche gesto vandalico all'interno del CAG, sono state in grado di adattarsi alle esigenze dell'utenza attuale, che è maggiormente di origine straniera e appartenente

a famiglie i cui genitori sono poco presenti a casa, per motivi lavorativi. La discrezionalità di queste SLBs è emersa nel soddisfare l'esigenza di ragazzi di confrontarsi con figure adulte e autorevoli, piuttosto che organizzare giochi da tavolo o altre forme di intrattenimento, per cui il CAG in questi momenti si trasforma in un centro di ascolto e di consulenza pedagogica

## 6. Riflessioni conclusive

L'analisi delle modalità operative degli SLBs coinvolti nelle due ricerche ha fornito spunti utili a comprendere meglio i risvolti delle dinamiche tra loro e burocrati e policy maker e tra loro e gli utenti immigrati in una cornice socio-economica caratterizzata dalla diminuzione di disponibilità economiche per le politiche sociali.

Un primo aspetto che accomuna tutti gli SLBs è quello di essere stati in grado di reagire alle decisioni non condivise dei policy maker con elasticità e flessibilità, nonostante la frustrazione e in alcuni casi il disincanto, di conseguenza la loro azione è sempre permeata dalla tendenza a ridurre le disuguaglianze sociali.

Le due ricerche, seppure presentavano alcune differenze, PARTNER si è focalizzato di più sulla riorganizzazione del servizio, mentre RITI sulle politiche giovanili, avevano molti punti in comune grazie ai quali è stato possibile un confronto. In entrambi i casi, infatti, si è trattato di momenti in cui gli SLBs sono stati costretti a modificare l'organizzazione del loro lavoro, gli abruzzesi per un'imposizione del policy maker, mentre i marchigiani sia per questo motivo, sia per la volontà di cambiare strategia operativa, con l'intento di rispondere meglio alle esigenze degli utenti. Tuttavia, gli SLBs di PARTNER hanno manifestato una maggiore preoccupazione per la minore disponibilità di ore e servizi, mentre gli SLBs di RITI hanno manifestato un atteggiamento più pro-attivo e meno preoccupato.

Rispetto alla risposta alla domanda di ricerca, dall'analisi è emerso che la discrezionalità di questi SLBs sia prevalentemente *extra legem*, perché è emerso che la loro responsabilità decisionale si inserisce nei vuoti e nelle sovrapposizioni tra una norma formale e l'altra, in quanto a prescindere dalle decisioni tese all'esclusione dei policy maker non viene lasciato indietro nessuno, così se in Abruzzo si offrono servizi anche ad utenti stranieri che risiedono in un altro territorio, nelle Marche la riduzione delle ore per gli educatori dei CAG, la chiusura di alcuni CAG e la povertà educativa dilagante ha suscitato negli educatori l'intenzione di attivarsi per offrire più servizi, coinvolgendo anche altri attori sociali. La discrezionalità in questo caso viene utilizzata in modo positivo, a differenza di quello che è emerso nelle ricerche svolte in Turchia e Germania presentate nel terzo paragrafo.

Molto interessanti sono anche le dinamiche che sono emerse tra policy maker, dirigenti degli ambiti sociali e SLBs. L'aspetto più eclatante riguarda il fatto che tra questi due ultimi attori sociali c'è molta sintonia, mentre è molto spesso enorme la distanza tra gli SLBs e i policy maker. Tuttavia, nei casi in cui questi ultimi si pongono in fase di ascolto, come è emerso nei tre Comuni abruzzesi, le scelte politiche sono in linea con quelle di chi opera nei servizi sociali e in questo caso si riduce la distanza tra il palazzo e la strada. In questo modo, inoltre, viene confermato quanto sostenuto da Lipsky rispetto al fatto che in questi casi il policy maker si sottopone alle decisioni degli SLBs. I dirigenti degli ambiti sociali, quindi, pur non essendo 'in strada' sono un argine alla discrezionalità degli SLBs e sono molto attenti alle richieste di questi ultimi. Questa dinamica positiva suscita anche una riflessione in merito al fatto che non lasciare indietro nessuno è anche funzionale al fatto che una mancata gestione completa e razionale del fenomeno migratorio, implica problemi che prima o poi saranno in carico ai Comuni e ai servizi sociali presenti nei territori. Questa dinamica è intrinseca al processo della strutturazione che gli Stati hanno avuto tanto con la MLG, quanto con il *rescaling*.

Il tema delle reti è sempre presente evidentemente perché manca la capacità di costruirle o quando vengono create non sempre si è in grado di dare loro continuità per diversi motivi, questa riflessione scaturisce da un lavoro quasi ventennale che ho svolto sul campo come ricercatore e formatore in molti progetti finanziati dai programmi FAMI e Erasmus plus. In ogni caso la necessità del ministero dell'Interno di finanziare in continuazione progetti volti a creare o a formalizzare le reti è indicativa di un problema di gestione dei servizi sociali che viene da lontano. Le reti informali sono indicative di una crisi strutturale e di una trasformazione del welfare che sta divenendo sempre meno pubblico e di una crescita dell'individualismo con il quale sono costretti a muoversi anche questi SLBs. Si tratta di un individualismo con due volti, uno conseguente all'altro. Il primo volto è quello nel quale questi stessi operatori sono costretti a muoversi, creando delle situazioni virtuose, partendo da relazioni interpersonali o di fiducia con i colleghi degli altri settori, a causa della mancanza di una visione di sistema da parte dei policy maker regionali e statali. Il secondo volto è l'esito dei recenti processi della globalizzazione della finanza, che in Italia, come in altri Paesi europei, ha imposto l'autonomizzazione (o regionalizzazione), dietro alla quale si celavano forme di disgregazione, i cui effetti dirompenti stanno emergendo con tutta la loro violenza in questi ultimi anni, per cui gli SLBs sono sempre più in difficoltà. Gli SLBs sono costretti a mettere continuamente in discussione il loro *modus agendi*, in quanto il succedersi di importanti mutamenti economici e sociali è molto più repentino rispetto al passato. Per questo è auspicabile che accettino la sfida e tendano ad agire come gli SLBs intervistati in queste due ricerche.

**Riferimenti bibliografici**

- Ambrosini, M., (2020), *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, il Mulino.
- Aslan, P. et al., (2021), Door Openers? Public Officials as Supportive Actors in the Labour Market Participation of Descendants of Immigrants in Sweden, *Nordic Social Work Research*, 11, 3, pp. 199-212.
- Barberis, E., (2010), Il ruolo degli operatori sociali dell'immigrazione nel welfare locale, *Rivista delle Politiche Sociali*, 24, 1, pp. 45-60.
- Barberis, E., Boccagni, P., (2014), Blurred rights, local practices: Social work and immigration in Italy, *British Journal of Social Work*, 44, pp. 70-87. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/bjsw/bcu041>.
- Barberis, E., Boccagni, P., (2017), *Il lavoro sociale con le persone immigrate: Strumenti per la formazione e la pratica interculturale dei servizi*, Sant'Arcangelo di Romagna (Rn), Maggioli.
- Barberis, E., Paraciani, R., Sarius, T., (2019), Tra il dire e il fare: la prospettiva street-level e l'implementazione delle politiche di welfare. Nota introduttiva al focus, *Politiche Sociali/Social Policies*, settembre-dicembre, 3, 2019, pp. 389-406. DOI: <https://dx.doi.org/10.7389/95408>.
- Barnard, C., (1940), *The Nature of Leadership*, Cambridge, Harvard University Press.
- Belabas, W., Gerrits, L., (2017), Going the Extra Mile? How Street-Level Bureaucrats Deal with the Integration of Immigrants, *Social Policy & Administration*, 51(1), 133-150. DOI: <https://doi.org/10.1111/spol.12184>
- Borrelli, M. L., (2021), Encounters of Despair. Street-Level Bureaucrat and Migrant Interactions in Sweden and Switzerland, *Anthropologica*, 63, 1, pp. 1-28. DOI: <https://doi.org/10.18357/anthropologica6312021272>.
- Brodkin, E. Z., (2011), Policy Work: Street-Level Organizations under New Managerialism, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, Supplement 2, 253-277.
- Brodkin, E. Z., (2020), *Discretion in the Welfare State*, in Evans, T., Hupe, P., eds., *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*, Cham, Springer, pp. 63-78.
- Bucken-Knapp, G., Omanovic, V., Spehar, A., (2020), *Institutions and Organizations of Refugee Integration: Bosnian-Herzegovinian and Syrian Refugees in Sweden*, Cham, Palgrave Macmillan.
- Campesi, G., (2021), Geografia dei confini, *Sociologia del diritto*, 3, pp. 15-42. DOI: <http://dx.doi.org/10.3280/SD2021-003002>.
- Caponio, T., Borkert, M., (2010), *The Local Dimension of Migration Policymaking*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Caponio, T., Jones-Correa M., (2017), Theorising Migration Policy in Multilevel States: The Multilevel Governance Perspective, *Journal of*

- Ethnic and Migration Studies*, 44, 12, pp. 1-17 DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341705>.
- Castles, S., (2010), Understanding Global Migration: A Social Transformative Perspective, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36, 1565-1586. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2010.489381>.
- Castles, S., Miller, M. J., (2012), *L'era delle migrazioni: Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, Bologna, Odoya.
- Cnel, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Centro Studi e Ricerche Idos, (2013), *Indici di integrazione degli immigrati. IX Rapporto*, Roma, CNEL Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.
- Dubois, V., (2012), The Fields of Public Policy, in Hilgers M., Mangez, E., eds., *Social Field Theory: Concept and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Edlinis, M., Larrison J., (2018), Street-level bureaucrats and the governance of unaccompanied migrant children, *Public Policy and Administration*, 35, 7, pp. 403-423. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0952076718811438>.
- Eule, T. G., Borrelli, L. M., Lindberg, A., Wyss, A., (2019), *Migrants before the Law: Contested Migration Control in Europe*, London, Palgrave Macmillan.
- Evans, T., (2010), *Professional Discretion in Welfare Services beyond Street-Level Bureaucracy*, Burlington, VT, Ashgate.
- Evans, T., Hupe, P., (2020), *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*, Cham, Palgrave Macmillan.
- Hagelund, A., (2010), Dealing with the Dilemmas: Integration at the Street-Level in Norway, *International Migration*, 48, 2, pp. 79-102.
- Holder, A., Shawn, T. F., (2020), The Bureaucratic Encounter and Shifting Social Constructions Among Migrant Youth During the DACA Application Process, *Administrative Theory Praxis*, 42, 3, pp. 319-339.
- Hupe, P., (2013), Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research, *Der Moderne Staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6, 2, pp. 425-440.
- Hupe, P., Buffat, A., (2014), A Public Service Gap: Capturing Contexts in a Comparative Approach of Street-Level Bureaucracy, *Public Management Review*, 16, 4, pp. 548-569.
- IDOS, (2022), *Dossier Statistico Immigrazione 2022*, Roma, IDOS.
- Lannutti, V., (2021), Verso una società inclusiva e non divisa, in Ceschi, S., Stocchiero, A., a cura di, *Una strada accidentata. Italia e Europa tra politiche migratorie e processi di integrazione*, Roma, CeSPI, Donzelli, pp. 139-142.
- Lipsky, M., (1980), *Street-level Bureaucracy*, New York, Russell Sage Foundation.
- Lotta, G., Pres, R., (2019), Street-level bureaucracy research and social inequality, in Hupe, P., *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy:*

- The Ground Floor of Government in Context*, Handbook of Research on Public Policy series, Northampton, Edward Elgar, pp. 86-101.
- Maynard-Moody, S., Musheno, M., (2000), State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 2, pp. 329-358.
- Miaz, J., (2021), Asylum decision-making and discretion: Types of room for maneuver in refugee status determination, *Sociologia del diritto*, 3, pp. 114-139. DOI <http://dx.doi.org/10.3280/SD2021-003006>.
- Murger, F., (1993), Sociology of Law for a Postliberal Society, *Loyola of Los Angeles Law Review*, 27, pp. 89-125.
- Oberfield, Z. W., (2010), Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 4, 735-755.
- Omidvar, R., (2012), Introduction: From Practice to Policy, in *The Maytree Foundation Practice to Policy. Lessons from Local Leadership Immigrant Integration*, Toronto, The Maytree Foundation, pp. 7-8.
- Paraciani, R., Rizza, R., (2020), Le professioni della discrezionalità. Professionalità e discrezionalità tra gli street-level bureaucrats, *Professionalità studi*, 3, pp. 1-11.
- Portillo, S., Rudes, D. S., (2014), Construction of Justice at the Street-level, *Annual Review of Law and Social Science*, 10, 1, 321-334.
- Ratzmann, N., (2021), Deserving of Social Support? Street-Level Bureaucrats' Decision on EU Migrants' Benefit Claims in Germany, *Social Policy and Society*, 20, 3, pp. 509-520. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S1474746421000026>.
- Save the Children, (2022), Che cos'è la povertà educativa: definizione e cause. Consultabile all'indirizzo: <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/che-cosa-e-poverta-educativa-definizione-e-cause>
- Schultz, C., (2020), Ambiguous Goals, Uneven Implementation – How Immigration Offices Shape Internal Immigration Control in Germany, *Comparative Migration Studies*, 8, 1, pp. 10-31.
- Simmel, G., (2018), *Sociologia*, Milano, Meltemi.
- Tomasic, R., (1987), Continuity and Change in the Sociology of Law, *Adelaide Law Review*, 11, pp. 70-82.
- Ulutas, C., (2021), Street-Level Bureaucrats and Provision of Welfare Services to Forced Migrants in Turkey, *Journal of Identity and Migration Studies*, 15, 1, pp. 29-49.
- Varsanyi, M. W., (2008), Rescaling the 'Alien,' Rescaling Personhood: Neoliberalism, Immigration, and the State. *Annals of the Association of American Geographers*, 98, 4, pp. 877-896.
- Verduci, A., (2021), *Street-level bureaucracy: per una burocrazia "umana"*, Consultabile all'indirizzo: <https://sociologicamente.it/street-level-bureaucracy-per-una-burocrazia-umana/> sito consultato il 24 marzo 2023

- Zincone, G., Caponio, T., (2004), Immigrant and Immigration Policy-Making: the Case of Italy. *IMISCOE*, Working Paper, 9, pp. 1-21.
- Zincone, G., Caponio, T., (2006), The Multilevel Governance of Migration, in Penninx, R., Berger, M., Kraal, K., eds., *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, *IMISCOE Joint Studies Series*, Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 269-304.