

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN

Sociologia e Ricerca Sociale

Ciclo 32°

**Settore Concorsuale:** 14/D1

**Settore Scientifico Disciplinare:** SPS/09

QUANDO È GRAVE LO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO?  
UN'ANALISI NEO-ISTITUZIONALISTA SULLA DISCREZIONALITÀ DEGLI  
ISPETTORI DEL LAVORO

**Presentata da:** Dott.ssa Rebecca Paraciani

**Coordinatore Dottorato**

Prof. Antonio Maturo

**Supervisore**

Prof. Roberto Rizza

**Esame finale anno 2020**



## Quando è grave lo sfruttamento lavorativo?

### Un'analisi neo-istituzionalista sulla discrezionalità degli ispettori del lavoro.

#### Abstract

Il progetto di dottorato pone le proprie fondamenta sui precedenti studi appartenenti all'approccio teorico della *street-level bureaucracy*. Al centro dell'analisi, infatti, è posta la discrezionalità degli ispettori del lavoro nella gestione di irregolarità lavorative che si trovano in bilico tra le forme di sfruttamento lavorativo "grave", ossia di rilevanza penale, e "non grave". In quanto *street-level bureaucrats*, gli ispettori del lavoro hanno un ruolo-chiave nell'assegnazione di benefici o sanzioni, nel determinare la procedura e nel dare senso, attraverso le loro pratiche quotidiane, a norme, strumenti, regolamenti formali. Nel farlo, hanno a propria disposizione un certo quantitativo di discrezionalità.

Si intende, dunque, cercare di capire quando lo sfruttamento lavorativo è grave secondo questi attori pubblici, il cui operato non è ancora stato studiato all'interno del territorio nazionale. Per offrire un livello di lettura aggiuntivo alla prospettiva *street-level*, gli ispettori del lavoro saranno considerati all'interno del più ampio campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro, importante strumento analitico del filone neo-istituzionalista.

Lo scopo dell'elaborato è quello di dare risposta ai seguenti quesiti: a) quali pressioni istituzionali agiscono nel campo organizzativo dei controlli di lavoro o con quali conseguenze?; b) Come si manifesta la discrezionalità degli ispettori del lavoro nei loro interventi e quali conseguenze ha nel determinare la gravità dei casi da gestire?; c) Perché simili irregolarità lavorative vengono processate in modo diverso?

Attraverso 9 mesi di osservazione partecipante in una sede territoriale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, si cerca di comprendere il modo in cui gli ispettori del lavoro utilizzano il loro potere discrezionale. Attraverso la descrizione degli spazi in cui la discrezionalità viene esercitata, si mettono in luce differenti modalità di azione e di decisione e le differenti pressioni isomorfiche che colpiscono il campo dei controlli nei luoghi di lavoro. Questo elaborato intende infine restituire all'approccio *street-level* la sua essenza comparativa. Attraverso la somministrazione di 30 interviste (15 ad ispettori del lavoro in Italia e 15 ad ispettori del lavoro in Olanda) con il metodo delle vignette, si cerca di rispondere alla necessità di maggiori e più sistematici studi comparativi all'interno del filone, per mettere in luce somiglianze e differenze all'interno di differenti contesti istituzionali.





# Indice

Introduzione	7
<b>Capitolo 1</b>	<b>13</b>
<b>Studiare la discrezionalità all'interno dei contesti istituzionali. Una proposta analitica</b>	
1.1 La cornice: la <i>street-level bureaucracy</i>	
1.2 L'approccio neo-istituzionalista: il processo di istituzionalizzazione dell'azione organizzativa	
1.3 L'organizzazione e l'ambiente istituzionale	
1.4 L'azione individuale e il campo organizzativo	
1.5 Considerazioni conclusive	
<b>Capitolo 2</b>	<b>33</b>
<b>La discrezionalità degli ispettori del lavoro nel campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro</b>	
2.1 Ispettori del lavoro come <i>street-level bureaucrats</i> : discrezionalità, dilemmi, responsabilità	
2.2 Discrezionalità e irregolarità lavorative: il sottile confine tra sfruttamento grave e non grave	
2.3 Il campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro	
2.4 Le trasformazioni organizzative dell'Ispettorato del Lavoro in Italia	
2.5 Considerazioni conclusive	
<b>Capitolo 3</b>	<b>59</b>
<b>Con ordine affrontare il disordine: la metodologia della ricerca</b>	
3.1 Studiare la <i>street-level bureaucracy</i> : considerazioni di ordine metodologico	
3.2 Il metodo della ricerca: la discrezionalità in azione degli ispettori nel campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro	
3.3 L'analisi documentale	
3.4 Osservare gli ispettori del lavoro	
3.5 Fare comparazione allo <i>street-level</i> : perché e come?	
3.6 Le vignette nello studio della discrezionalità degli ispettori del lavoro. Un tentativo di comparazione	
3.7 Considerazioni conclusive	

**Capitolo 4** \_\_\_\_\_ **85**

**Le stanze della discrezionalità**

- 4.1 La sede territoriale osservata
- 4.2 Lo sportello delle denunce
- 4.3 La stanza delle conciliazioni monocratiche
- 4.4 Gli uffici degli ispettori e il lavoro di *back office*
- 4.5 Considerazioni conclusive

**Capitolo 5** \_\_\_\_\_ **119**

**Pressioni isomorfe e discrezionalità**

- 5.1 Pressioni istituzionali e isomorfismo all'interno del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro
- 5.2 Isomorfismo coercitivo e discrezionalità degli ispettori del lavoro
- 5.3 Isomorfismo mimetico e discrezionalità degli ispettori del lavoro
- 5.4 Isomorfismo normativo e discrezionalità degli ispettori del lavoro
- 5.5 Considerazioni conclusive

**Capitolo 6** \_\_\_\_\_ **133**

**Un tentativo di comparazione: discrezionalità degli ispettori del lavoro in Italia e in Olanda a confronto**

- 6.1 Il caso olandese
- 6.2 Le risposte alle vignette: similitudini e differenze tra ispettori del lavoro italiani e olandesi
- 6.3 Le risposte alle vignette: principali differenze all'interno dello stesso contesto
- 6.4 Quando è grave lo sfruttamento lavorativo?
- 6.5 Considerazioni conclusive

**Riflessioni conclusive** \_\_\_\_\_ **151**

**Allegati** \_\_\_\_\_ **155**

**Bibliografia di riferimento** \_\_\_\_\_ **169**

**Ringraziamenti** \_\_\_\_\_ **179**

*Non credere che il libro ti perda di vista, Lettore.  
Il tu che era passato alla Lettrice può da una frase all'altra tornare a puntarsi su di te.  
Sei sempre uno dei tu possibili.*

Italo Calvino  
Se una notte d'inverno un viaggiatore

Per farla breve: grazie a chiunque leggerà la cosa più difficile che abbia mai fatto.



## Introduzione

Pausa pranzo.

L'ispettore Pino mi dice che la discrezionalità nel loro lavoro non esiste. “Se qualche collega ti dice il contrario e dice che siamo liberi di scegliere la soluzione che vogliamo, c'è poco da fare: sta agendo illegalmente. Starà sicuramente infrangendo qualche regola, qualche legge, qualche direttiva. Noi non siamo liberi!”, mi dice. L'ispettrice Arianna mi suggerisce di non dargli ascolto, che Pino ha una visione troppo cinica. E risponde: “Noi siamo persone prima di tutto e poi ispettori del lavoro. Non siamo robot. Dobbiamo riflettere, prendere delle decisioni, fare delle valutazioni e dopo agire nel modo più giusto per quella situazione. Pino ride e mi dice di non darle ascolto: “Arianna è la solita idealista”.

Nota di campo, maggio 2017

Questo lavoro di tesi, il cui obiettivo è quello di indagare le pratiche operative degli ispettori del lavoro<sup>1</sup> nella gestione di irregolarità lavorative che si trovano al confine tra forme di sfruttamento gravi e non gravi, si inserisce all'interno del dibattito scientifico sulla *street-level bureaucracy*, filone di studi introdotto da Lipsky (1980). L'autore assegna un ruolo-chiave alle figure professionali che interagiscono direttamente con i cittadini, su mandato pubblico, per l'assegnazione di benefici o sanzioni, esercitando un certo potere discrezionale.

Nonostante siano trascorsi ormai quarant'anni dall'introduzione di questo concetto sociologico, sono in costante aumento i contributi scientifici che utilizzano questa prospettiva teorica per studiare l'implementazione all'interno di diverse aree di policy, segnale del fatto che la rilevanza dei piccoli burocrati e dei loro spazi decisionali continua a suscitare un grande interesse scientifico (Barberis et al., forthcoming).

Studiare gli ispettori del lavoro come *street-level bureaucrats* significa studiare le loro pratiche quotidiane e i modi in cui questi attori, attraverso l'utilizzo della discrezionalità che hanno a propria disposizione, vadano a dare senso a norme, strumenti, regolamenti formali. Si intende, in queste pagine, cercare di capire quando lo sfruttamento lavorativo è grave secondo questi professionisti, il cui operato non è ancora stato studiato all'interno del territorio

---

<sup>1</sup> Si precisa che in questo elaborato, ogni volta in cui saranno utilizzati in senso generico i termini “ispettore/ispettori del lavoro” e “lavoratori/lavoratore” lo si farà senza alcuna distinzione di genere.

nazionale, trovando però ampio spazio all'interno dibattito nordeuropeo (Nielsen, 2006; Loyens, 2015; Raaphorst e Loyens, 2018; Van de Walle e Raaphorst, 2019).

Studiare la discrezionalità degli ispettori del lavoro non è stato il punto di partenza del percorso di ricerca di chi scrive, ma quasi un'illuminazione, arrivata per caso. L'intenzione di partenza era infatti quella di indagare lo sfruttamento lavorativo all'interno del settore produttivo della logistica. Sono stati tre i momenti che hanno costituito il cambio di rotta durante questo processo. In primo luogo, era molto difficile trovare una definizione univoca di quello che significasse "sfruttamento lavorativo". In secondo luogo, prendendo in esame la definizione giuridica, risultava difficile vedere l'articolo 603**bis** del Codice Penale, ossia l'articolo che disciplina l'intermediazione illecita di manodopera e lo sfruttamento lavorativo all'interno del nostro ordinamento giuridico, realmente applicato. Nella maggior parte delle situazioni si tratta di casi al limite con il concetto di servitù e schiavitù e strettamente correlati al fenomeno della tratta di esseri umani. Infine, un terzo importante momento fu costituito dall'intervento di un Ispettore del Lavoro durante un seminario sullo sfruttamento lavorativo all'interno del settore del turismo. Il titolo dell'intervento era "cosa vedo quando vado" e, tra le varie tematiche considerate, aveva messo in luce le difficoltà di applicazione della normativa formale, ma anche le varie alternative possibili all'ispezione e, soprattutto, i diversi dilemmi con i quali, in quanto ispettore del lavoro, doveva confrontarsi quotidianamente.

Se un collega trasgredisce alcune regole è meglio parlare direttamente con il collega o avvisare un supervisore? Un ispettore del lavoro può decidere di non avviare un'ispezione? Se un lavoratore arriva all'orario di chiusura dello sportello, l'ispettore deciderà di rispettare la norma o di registrare la sua richiesta di intervento? Se un ispettore assiste ad una violazione considerata di piccola entità, deciderà di chiudere un occhio o di erogare una sanzione?

Questi ed altri possono essere esempi di quelli che già Lipsky (1980) definisce "dilemmi professionali", ossia situazioni in cui una decisione ha delle conseguenze per altri e in cui confliggono importanti scelte di valore (Huberts, 2005; Mawsschalck, 2005) e appare chiaro come, per scioglierli, sia rilevante lo spazio decisionale degli *street-level bureaucrats* in quanto attori attivi all'interno del processo di *policy-making*.

Ovviamente questi burocrati non fanno solamente ciò che vogliono o ciò che viene loro imposto, in quanto agenti all'interno di un contesto organizzativo ed extra-organizzativo e trovandosi a gestire situazioni uniche e interazioni irripetibili e spesso costretti a fare ciò che possono con le risorse a propria disposizione (Vinzant e Crothers, 1998; Brodtkin, 2012). Studiare i processi decisionali degli ispettori del lavoro significa fare luce all'interno della

scatola nera dell'implementazione e cercare di capire le modalità in cui il concetto di sfruttamento lavorativo prende senso da un punto di vista ancora non studiato.

La ricerca che ha dato vita a questa tesi si propone di offrire un contributo aggiuntivo alla prospettiva *street-level*, integrando più livelli di analisi e considerando gli ispettori del lavoro all'interno di un più ampio campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro.

Adottando dunque una prospettiva neo-istituzionalista, si intende ragionare in termini di campo, ossia considerando gli elementi cognitivi, simbolici e normativi che influiscono sulle organizzazioni e sugli attori che a vario titolo agiscono all'interno di questo spazio (Bourdieu, 1992). In *The Iron Cage Revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields* (1983), uno dei più importanti contributi della sociologia economica, Powell e DiMaggio introducono il concetto di campo organizzativo, uno strumento analitico che va ad ampliare il concetto di settore produttivo o di comparto, dando risalto alla eterogenea costellazione di attori influenzano e sono influenzati dalle dinamiche del campo stesso. In questo studio sono stati individuati una serie di attori presenti nel campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro, campo organizzativo all'interno del quale i singoli ispettori fanno uso del loro potere discrezionale.

Lo scopo dell'elaborato è quello di dare risposta ai seguenti quesiti: a) quali pressioni istituzionali agiscono nel campo organizzativo dei controlli di lavoro o con quali conseguenze?; b) Come si manifesta la discrezionalità degli ispettori del lavoro nei loro interventi e quali conseguenze ha nel determinare la gravità dei casi da gestire?; c) Perché simili irregolarità lavorative vengono processate in modo diverso?

Per rispondere a questi interrogativi di ricerca si è utilizzata una metodologia qualitativa, integrando tecniche differenti, per entrare maggiormente in contatto con il proprio oggetto di studio e per accedere al mondo sociale degli ispettori del lavoro in modo flessibile, dando conto del punto di vista del soggetto studiato (Blumer, 1969).

Il percorso di ricerca è qui presentato in sei capitoli.

Nel *primo capitolo*, partendo dalla cornice teorica della *street-level bureaucracy*, si spiega al lettore cosa significa studiare la discrezionalità, mettendo in luce le complessità che ruotano attorno a questo concetto e la necessità di questo spazio per coloro che si trovano a mettere all'opera scelte politiche, organizzative e legislative. Verrà poi illustrato il secondo approccio teorico utilizzato per gli scopi di questa ricerca, ossia il neo-istituzionalismo. Verrà illustrato a partire dai concetti fondamentali di istituzionalizzazione e azione organizzativa, per poi ragionare sulle differenze presenti tra organizzazione e ambiente istituzionali. Il primo capitolo

introduce il concetto di campo, principale strumento analitico del filone neo-istituzionalista (Powell e DiMaggio, 1991) e concetto sviluppato, tra gli altri, da Bourdieu (1999)

Il *secondo capitolo* entra nel vivo della ricerca, focalizzandosi su una particolare categoria di *street-level bureaucrats*: quella degli ispettori del lavoro, cercando di capire quali solo i dilemmi con cui questi professionisti si confrontano quotidianamente. Si mettono in luce le difficoltà dell'utilizzo della normativa che disciplina lo sfruttamento lavorativo, cercando di mettere in luce il sottile confine tra forme di sfruttamento "grave" e "non grave" sul quale si collocano le irregolarità lavorative osservate durante il percorso di osservazione. Si approfondisce la cornice istituzionale ed organizzativa all'interno della quale la discrezionalità degli ispettori del lavoro si manifesta, attraverso una difficile ricostruzione storica e documentale, all'interno di questo capitolo viene data forma al campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro, mettendo in luce le trasformazioni che hanno coinvolto l'Ispettorato del Lavoro in Italia e dando risalto a tutti gli attori che influenzano e sono influenzati dalle dinamiche del campo.

Il *terzo capitolo* apre la parte dell'elaborato dedicata alla parte empirica della ricerca, presentando il disegno della ricerca e le scelte metodologiche messe in pratica per la realizzazione di quanto presentato in questa sede. Dopo una breve rassegna metodologica in tema di *street-level bureaucracy*, verranno spiegate l'analisi documentale, l'indagine etnografica e la comparazione, resa qui possibile attraverso l'utilizzo di scenari comparabili, ossia delle cosiddette vignette.

Il *quarto capitolo*, squisitamente etnografico, mette in luce le modalità in cui la discrezionalità si manifesta all'interno della sede territoriale dell'Ispettorato del Lavoro osservata. Attraverso l'utilizzo delle note di campo e del materiale raccolto durante 9 mesi di osservazione partecipante, vengono descritte quelle che si è deciso di chiamare "stanze della discrezionalità", ossia quei luoghi fisici all'interno dei quali gli ispettori del lavoro prendono decisioni di diverso tipo allo *street-level*.

Il *quinto capitolo* legge i principali risultati ottenuti attraverso il quadro analitico-interpretativo neo-istituzionalista. Si descrivono, qui, i tre principali tipi di pressione isomorfa che colpiscono il campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro, considerando come influiscono sulle modalità in cui gli ispettori osservati si muovono all'interno del loro spazio discrezionale.

Il *sesto capitolo*, infine, attraverso l'analisi del caso studio italiano a confronto con quello olandese, si propone di restituire all'approccio *street-level* la sua "essenza comparativa" (Lipsky, 2010, p. XIX), cogliendo la sfida lanciata di recente dagli ultimi studi sulla *street-level bureaucracy*.



Sono infatti molti gli auspici presenti nella letteratura scientifica di settore, che rilevano la necessità di maggiori e più sistematici studi comparativi *sulla street-level bureaucracy* in grado di evidenziare somiglianze e differenze all'interno di contesti istituzionali (Hupe *et al.*, 2015; Saruis, 2015; Jewell, 2017). Utilizzando lo strumento delle vignette, che ha permesso la creazione di scenari comparabili, sono stati intervistati 15 ispettori del lavoro in Italia e 15 ispettori del lavoro in Olanda, allo scopo di meglio approfondire l'oggetto di studio ragionando in termini di similitudini e differenze.

Le *note conclusive*, infine, sono dedicate ad una lettura del rapporto tra ispettori del lavoro e strumenti di regolazione formali, ragionando su come gli spazi di discrezionalità e il loro impiego vadano a dare forma e significati a determinati fenomeni sociali.



## Capitolo 1

### Studiare la discrezionalità all'interno dei contesti istituzionali.

#### Una proposta teorica

Il presente capitolo introduce il tema al centro di questa ricerca: la discrezionalità degli operatori di agenzie pubbliche nella messa in opera di scelte politiche, legislative e organizzative. Che cosa significa studiare la discrezionalità? E, in particolare per il presente elaborato, come si fa concreta la discrezionalità degli operatori pubblici? Dopo una rassegna della letteratura in materia, verrà illustrato l'approccio teorico neo-istituzionalista. Si intende, infatti, dare spessore alla cornice istituzionale e organizzativa all'interno della quale il presente studio si inserisce.

La lente interpretativa scelta è quella di campo, concetto sviluppato, tra gli altri, da Bourdieu (1999) e principale strumento analitico del filone neo-istituzionalista nella sociologia economica (Powell e Di Maggio, 1991).

Pensare in termini di campo significa ragionare in termini di relazioni, cercando di collocare l'azione organizzativa e i rapporti fra organizzazioni in un terreno più ampio e, per questo, complesso. Dal secondo paragrafo si intende dare conto dei principali concetti che hanno reso l'analisi neo-istituzionalista una delle principali correnti della sociologia economica e dell'organizzazione. Nel quarto paragrafo verrà messa in luce la relazione tra individui e campi organizzativi, considerando alcuni limiti di questo filone, del resto messi in evidenza dai suoi stessi fondatori, tra cui quello di aver dato poco spazio alle pratiche degli attori, con la conseguenza di concentrare l'analisi sulla dimensione macro e meso. Una lacuna che questo lavoro si propone di affrontare, integrando l'analisi neo-istituzionalista con l'approccio della *street level bureaucracy* (Lipsky, 1980).

## 1.1 La cornice: la *street-level bureaucracy*

Che cos'è la *street-level bureaucracy*?

Questa espressione è stata coniata da Lipsky (1980) per evidenziare l'importanza della discrezionalità che i professionisti impiegati all'interno di agenzie pubbliche hanno nel tradurre in pratica leggi, regolamenti, standard e linee guida. Agendo, appunto, a "livello della strada", si trovano ad adattare le regole del loro lavoro ai casi specifici, interpretandole a seconda delle circostanze in cui operano e adottando dunque margini di autonomia nell'utilizzo di questi strumenti. Attraverso l'interazione con il problema specifico del cittadino, hanno il potere di stabilire "la quantità e la qualità dei benefici e delle sanzioni erogate dall'agenzia pubblica a cui appartengono" (Lipsky, 1980, p.13., traduzione mia).

Sono *street-level bureaucrats* assistenti sociali, insegnanti, agenti di polizia, ispettori del lavoro, ispettori dell'agenzia delle entrate e, più in generale, tutti quei professionisti che, lavorando all'interno di agenzie pubbliche, attuano le proprie strategie operative che vanno ad influire sull'implementazione della politica pubblica, stabilendo almeno in parte l'allocazione di beni e servizi (Brodkin, 2011).

Analizzato letteralmente il termine incarna un paradosso. Significa sia trattare tutti i cittadini come se fossero sullo stesso livello, sia farsi carico della problematica individuale, scegliendo come allocare le risorse per risolvere la situazione nel modo più adeguato (Lipsky, 1980).

Nella definizione di Lipsky sono due le caratteristiche costitutive che il personale di una agenzia pubblica deve avere:

- 1) deve interagire direttamente con i cittadini allo scopo di erogare sanzioni o benefici per conto dell'ente a cui appartiene, rappresentandolo nell'interazione tra istituzione e cittadino;
- 2) nello svolgimento di questo compito ha a sua disposizione un certo grado di potere discrezionale. Tale potere è ineliminabile, in quanto essenza del loro lavoro.

Studiare la *street-level bureaucracy* significa allora studiare come le istituzioni pubbliche traducono leggi, normative e regolamenti in pratica, adattando gli strumenti di intervento dello Stato ai problemi specifici che si trovano a risolvere e alle condizioni nelle quali devono agire (Saruis, 2015).

L'interazione con il cittadino e con il suo problema rende la posizione di questi burocrati ‘

“unica e unicamente influente” (Meyers e Vorsanger, 2003, p. 153). Sono “agenti di controllo sociale” (Lipsky, 1980, p. 4) che, sebbene non operino ai vertici della scala gerarchica dell’organizzazione, hanno un ruolo chiave nel dare corpo alle politiche pubbliche (Meyers e Vorsanger, 2003; Hupe e Hill, 2007). Sono co-produttori di policy, non meri implementatori, e contribuiscono in questo modo a creare e mantenere l’ordine normativo della società (Maynard-Moody e Musheno, 2003).

Le decisioni che assumono infatti finiscono per essere le politiche pubbliche stesse.

Elemento fondante del lavoro di questi professionisti è la discrezionalità, condizione inevitabile e centrale dell’approccio *street-level*. Chi opera al “livello della strada”, dunque, svolge un ruolo molto delicato, trovandosi a dover gestire le esigenze dell’organizzazione per cui lavora (nelle sue varie articolazioni), quelle degli utenti ai quali fornire risposte personalizzate, rispettando l’ammontare di risorse disponibili (Ham and Hill, 1986; Saruis, 2015).

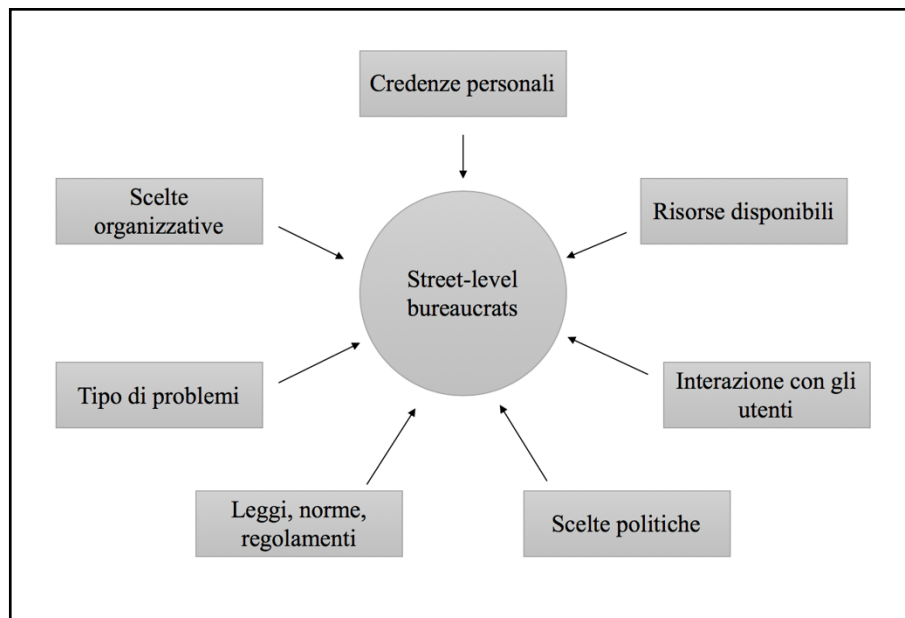


Figura 1, Pressioni che influiscono sull’attività degli *street-level bureaucrats*.

Fonte: Ham and Hill, 1986; Saruis, 2015. Elaborazione personale.

Il ruolo degli operatori appare delicato e pieno di contraddizioni. Essi sono destinatari di pressioni di diverso tipo, si trovano a dover mediare tra queste tensioni, riproducendo le strutture istituzionali, ma anche introducendone elementi di mutamento (Giddens, 1984).

Per svolgere questo compito dispongono di un certo potere discrezionale.

Ma che cos’è la discrezionalità?

Discrezionalità non è sinonimo di arbitrarietà e nemmeno di libertà o, connotato negativamente, di anarchia. Si tratta di un concetto multiforme.

Hupe (2013) analizza la discrezionalità da un punto di vista giuridico, sociologico ed infine politico.

Dal punto di vista giuridico, il potere discrezionale appare inevitabile: “l’esistenza di regole implica discrezionalità e, al contempo, l’esistenza di uno spazio discrezionale rende le regole necessarie” (Hawkins, 1992, p. 12, traduzione mia). Dal momento in cui esistono regole, serve una loro interpretazione per dare alla norma formale senso e per consentire a chi la legge la utilizza di operare scelte basate su quelle regole. E anche per questo processo serve la discrezionalità, definita in senso giuridico come uno spazio lasciato vuoto dalle norme e tra le norme in cui si compiono scelte (Dworkin, 1977). I sociologi sono attratti dalla discrezionalità all’interno dei contesti organizzativi e amministrativi (Blau, 1955; Merton, 1957), dal contrasto tra autonomia professionale e limiti imposti dalla burocrazia (Freidson, 1970). Hill (1969) studia la discrezionalità nell’implementazione delle politiche pubbliche attraverso l’interazione sociale, Lipsky (1980) introducendo il concetto di *street-level bureaucracy*, già parlava dell’alienazione di questi professionisti e delle tecniche di *coping* messe in atto per sopportarla, facendo luce sull’ambivalenza del potere discrezionale. Secondo la prospettiva degli scienziati politici, i discorsi pubblici non coincidono quasi mai con l’azione pubblica (Sennet, 2008; Dixon, 2012). L’artigianato politico-amministrativo non viene praticato a livello del *policy-making*, ma quando la sfera pubblica agisce e si fa pratica, incastrando determinati meccanismi di potere, particolari valori presenti all’interno del settore pubblico. In questo processo a fare da filtro alla applicazione di determinati interventi pubblici sono gli utilizzatori di questi strumenti di policy e le modalità di cui questi attori li percepiscono e li rendono concreti (Brod-kin, 1990; Paraciani e Saruis, 2019).

Nonostante la discrezionalità sia “un’idea di difficile definizione” (Evans, 2010, p. 2. traduzione mia) vi sono alcuni modi in cui gli studiosi hanno definito questo concetto.

Tra le più citate definizioni per descrivere il potere discrezionale degli attori pubblici durante la fase di implementazione delle politiche vi è quella di Davis (1969), che afferma che un pubblico ufficiale ha discrezionalità ogni volta in cui gli effettivi limiti del suo potere gli conferiscono la libertà di operare una scelta tra possibili azioni e possibili non azioni. Smith (1981) distingue tra discrezionalità *de jure* e discrezionalità *de facto*. La prima comprende la definizione elaborata da Davis e fa riferimento ad un’autorità di agire e di decidere conferita al professionista da una regola formale. Altresì, la discrezionalità *de facto* si riferisce ad un potere di agire non riconosciuto ufficialmente e può anche riferirsi ad una capacità di agire

data dall'assenza di un controllo efficace. Brodtkin (2011) definisce la discrezionalità come una risposta a preferenza derivata non solo dallo *street-level bureaucrat* e/o dalla sua interazione con l'utenza, ma anche da specifiche condizioni organizzative. Anche Dubois (2010) supera la visione micro dello *street-level bureaucrat*, considerando la relazione tra questo attore e le istituzioni. L'autore afferma che ad influire sul modo in cui questi professionisti utilizzano la discrezionalità siano: a) i ruoli e le identità che si incontrano durante l'interazione con l'utenza; b) la necessità di gestire le tensioni, produrre consenso mantenendo l'ordine istituzionale; c) le modalità in cui le istituzioni si trasformano.

I piccoli burocrati, interagendo direttamente con i bisogni dei cittadini, non possono limitarsi ad implementare quanto stabilito dai regolamenti, ma devono interpretare la regola in base a diversi interessi che entrano in gioco, rischiando di produrre o riprodurre disuguaglianze, che possono generare vinti e vincitori nell'accesso a determinati servizi (Dubois, 2010). Maynard-Moody e Musheno (2003) paragonano le norme formali ad un mare all'interno del quale chi lavora "a livello della strada" deve riuscire a navigare e per farlo si trova inevitabilmente ad applicare anche i propri valori morali, non solamente legali. Winter (2003) parla di discrezionalità oggettiva, in riferimento ai diversi modi in cui si possono applicare le regole, e di discrezionalità soggettiva, quando sono presenti diverse strategie di *coping* messe in atto per gestire il proprio carico di lavoro.

Ricucci (2005) introduce un metro per misurare la quantità di discrezionalità, che è bassa quanto più le decisioni sono controllate dall'organizzazione e alta quanto più siano prese a seconda dell'esercizio del proprio giudizio professionale.

Appare chiaro come si tratti di una nozione vasta, difficile da circoscrivere.

Raggruppando varie definizioni, il concetto in questione si compone di tre accezioni che non sono escludenti, ma che vanno a costruirne e a completarne il significato (Ham & Hill, 1986; Evans & Harris, 2004; Kazepov e Barberis, 2012).

- Discrezionalità *all'interno* delle norme, quando lo *street-level bureaucrat* utilizza un potere discrezionale che rimane confinato dai limiti stabiliti dall'assetto normativo formale di riferimento e che gli viene assegnato dalla norma stessa.
- Discrezionalità *attraverso* le norme, quando lo *street-level bureaucrat*, al fine di colmare vuoti e incertezze del sistema di regolazione formale, interpreta e costruisce la normativa, inserendosi all'interno degli spazi di non chiarezza, ambiguità e sovrapposizione che esistono tra le norme.

- Discrezionalità *al di fuori* delle norme, quando lo *street level bureaucrat* viola quanto stabilito dai regolamenti formali per precludere o permettere l'accesso al servizio agli utenti.

La discrezionalità è allora uno strumento attraverso cui gestire la complessità della realtà con soluzioni pratiche e il suo studio consente di capire cosa succede all'interno della *black box* dell'implementazione. La prospettiva della *street-level* ha reso possibile il superamento dell'idea di potere discrezionale dell'operatore come mera violazione normativa e della visione del lavoro all'interno del settore pubblico come meramente esecutivo, mettendo in luce la rilevanza di questo spazio, indispensabile per gestire situazioni complesse e che considera coloro che rendono pratica la norma come parte del *policy-making* (Brodkin, 2008).

La discrezionalità di questi professionisti è ineludibile, specialmente nel contesto attuale di complessità crescente e lo sono, di riflesso, le situazioni da gestire. Deve dunque esserci un bilanciamento tra norme e discrezionalità tale da non creare ingiustizie nella fase di implementazione dei servizi (Brodkin, 2012).

Tra le principali ragioni per cui la discrezionalità diviene strumento indispensabile per questi operatori, la letteratura individua le seguenti:

- 1) *Le risorse a disposizione non sono spesso sufficienti per soddisfare tutte le richieste di intervento* (Lipsky, 2010). La discrezionalità è direttamente proporzionale alla limitatezza delle risorse, la cui limitazione e gestione viene scaricata sulle spalle degli *street-level* brueaucrats, che valutano le richieste di intervento e decidono in quale modo bilanciare risorse e problemi da risolvere (Ellis 2007; Brodkin 2008).
- 2) *Gli obiettivi* delle organizzazioni in cui lavorano gli *street-level* bureaucrats e gli strumenti normativi che si trovano ad utilizzare *sono spesso vaghi e poco chiari*. Questa mancanza di una definizione condivisa comporta un aumento della discrezionalità degli operatori.
- 3) *Esiste una asimmetria informativa tra street-level bureaucrats e cittadini*, questa asimmetria contribuisce ad incrementare la discrezionalità degli operatori, soprattutto quando gli utenti del servizio appartengono a categorie fragili di cittadini. Questa asimmetria può riguardare il potere, le risorse culturali, le competenze linguistiche (Saruis, 2018).

La sfera di autonomia decisionale di coloro che si trovano ad implementare le scelte di *policy* appare, in questi termini, naturale e indispensabile nello scioglimento di quelli che già Lipsky (1980) definisce 'dilemmi professionali'.



Una situazione è considerata un dilemma quando prendere una decisione ha delle conseguenze per gli altri e in questa scelta confliggono importanti valori (Mawsschalck, 2005; Huberts, 2005).

Ad esempio, cosa fare se un collega trasgredisce alcune regole? È meglio parlare con il collega o avvisare il supervisore? Altri esempi possono riguardare un funzionario che decide di non celebrare un'unione civile tra persone dello stesso sesso per motivi religiosi. Oppure un medico che decide di essere obiettore di coscienza. O, ancora, il vigile urbano che invece di fare la multa per un'infrazione, fa soltanto un ammonimento. O un assistente sociale che decide se erogare o meno un beneficio a seconda delle risorse che si hanno a disposizione.

Tra le principali conseguenze, dunque, di questo potere discrezionale, vi è quella di creare inclusi ed esclusi. Di decidere chi e a quali condizioni può accedere al servizio. È allora nei pubblici uffici e nel corso dell'interazione che i cittadini entrano in diretto contatto con il sistema di governo, contribuendo a definirne i risultati e le modalità (Lipsky, 2010). Brodtkin (2011) li definisce *policy-makers de facto*, che definiscono e costruiscono informalmente le politiche.

Vinzant e Crothers (1998) definiscono questo spazio grazie al quale gli *street-level bureaucrats* possono co-produrre le politiche sia opportunità, sia maledizione. Nel primo caso dà l'opportunità di cogliere la dimensione umana delle situazioni (Vinzant e Crothers, 1998), promuovendo l'auto-stima di coloro che lavorano a livello della strada (Lipsky, 1980), ma, in quanto maledizione, l'assunzione di determinate decisioni pesa sulle spalle dei front-line workers, la cui frustrazione è riconosciuta in molti studi. Queste ricerche, a partire da quelle dello stesso Lipsky (1980), concludono come la messa in atto di azioni routinarie venga spesso utilizzata come tecnica per evitare le conseguenze di doversi assumere il peso di queste scelte (Moore, 1987; Fineman, 1998; Nielsen, 2006). Nielsen (2006) aggiunge come queste strategie non siano solamente un modo per evitare la frustrazione, ma anzi, possono essere attuate allo scopo di ottenere una soddisfazione.

Ad ogni modo, la messa in atto di strategie diverse dipende da tre categorie di fattori: le caratteristiche dei singoli decisori, il contesto organizzativo ed extra-organizzativo, il tipo di cliente (Prottas, 1979; Scott, 1997; Vinzant e Crothers, 1998).

Sono diversi gli studi che analizzano l'effetto delle caratteristiche dei singoli decisori sulle modalità decisionali.

Miller (1967) è tra i primi a studiare la relazione tra alienazione lavorativa e incentivi tra burocrati con diversi gradi di professionalizzazione, concludendo che coloro con un più alto livello di professionalizzazione siano più propensi a deviare da standard e regole formali.

Diversi gli studi che giungono a concludere come le norme, i valori morali dei *front-line workers* e il livello di professionalizzazione di questi ultimi siano elementi indispensabili da considerare nello studio dei processi decisionali. Considerano l'influenza di variabili di genere, del *background* educativo, dell'appartenenza etnica e delle credenze religiose (Walker, 1993; Meyers e Vorsanger, 2003; Maynard-Moody e Musheno, 2003; Watkins-Haies, 2013).

Anche la struttura dell'organizzazione, il carico di lavoro e la pressione delle regole e dei criteri di valutazione della performance hanno un'influenza sul processo decisionale degli *street-level bureaucrats* (Kelly, 1994; Scott, 1997; Brodtkin, 2008). Come afferma la Brodtkin (1997, p. 24, traduzione mia) "gli *street-level bureaucrats* non fanno solamente quello che vogliono o quello che vuole l'organizzazione, ma si trovano spesso costretti a fare ciò che possono". In questo modo le loro scelte finiscono per caratterizzare i concreti interventi erogati, diventando l'essenza stessa della politica.

## **1.2 L'approccio neo-istituzionalista: il processo di istituzionalizzazione dell'azione organizzativa**

Come affermato nell'introdurre l'elaborato, il presente lavoro intende integrare l'approccio della *street level bureaucracy* appena illustrato con la teoria neo-istituzionalista illustrata in questo paragrafo. Se la *street-level bureaucracy* studia le differenze degli attori all'interno della scatola nera dell'implementazione e le modalità in cui le regole formali prendono senso, la prospettiva neo-istituzionalista consente di andare oltre il micro, integrando più livelli di analisi.

Perché le organizzazioni faticano a cambiare?

Questa è la prima domanda da cui parte l'analisi neo-istituzionalista e alla quale i principali studiosi di questa corrente rispondono utilizzando il concetto sociologico di *istituzionalizzazione della attività organizzativa*.

L'analisi socio-organizzativa che connota questo filone di ricerca privilegia una concezione dell'azione organizzativa come conseguenza di processi cognitivi e culturali ben consolidati all'interno di una società (Scott, 1987). A questo scopo attingono al concetto di istituzionalizzazione dell'azione tipico del costruttivismo sociale (Berger e Luckmann, 1969), per il quale l'azione è sia data per scontata, sia la conseguenza di conoscenze condivise che ad essa conferiscono un determinato significato, attraverso la negoziazione quotidiana della realtà, entro uno specifico sistema simbolico-culturale.

In questo quadro, l'organizzazione stessa va ad assegnare legittimità ad attori ed azioni (Rizza, 1999). Modelli di attività e strutture operative verranno, attraverso un processo di

istituzionalizzazione, date per scontate. L'azione organizzativa, così come l'azione individuale, verrà ripetuta nel tempo, acquisendo un significato condiviso, non soltanto per chi le compie, ma anche per la collettività (Scott, 1994). La condivisione di determinate interpretazioni avviene attraverso il continuo alternarsi di considerazioni soggettive e condizionamenti oggettivi. Gli schemi istituzionali vanno a definire i fini e ad influenzare i mezzi con cui le priorità vengono definite e perseguite.

*“Sono fattori di carattere istituzionale che fanno sì che gli attori all'interno di un contesto chiamato impresa perseguano il profitto; che i funzionari di varie agenzie governative agiscano per l'appropriazione di fondi sempre più ingenti; che i membri dei partiti politici vadano alla ricerca di voti; e che gli studiosi all'interno di quei contesti molto speciali chiamati università e centri di ricerca si sforzino di produrre pubblicazioni”*

(Scott, 1987, p.508)

Il concetto di istituzionalizzazione dell'azione organizzativa consente al filone neo-istituzionalista di considerare le organizzazioni nel loro radicamento (*embeddedness*) all'interno del campo, di un settore di mercato, di un contesto culturale. Attraverso questo processo, nuove norme, valori e strutture vengono incorporate all'interno della struttura esistente, garantendo così stabilità e prevedibilità.

Studiare le organizzazioni considerando il contesto istituzionale all'interno del quale agiscono: questa è la proposta del neo-istituzionalismo (Powell e Di Maggio, 1991).

Le istituzioni sono schemi di riferimento legittimati, considerarle significa valutare il ruolo delle routines, delle categorie cognitive e delle abitudini che orientano l'azione. Queste sedimentano e cristallizzano significati, determinando ciò che può o non può essere considerato ammissibile (Rizza, 2011). Gli schemi istituzionali stabiliscono, così, fini e mezzi da perseguire.

È attraverso la costruzione istituzionale che si succedono fenomeni ricorrenti, l'istituzione è infatti l'esito di una tipizzazione di azioni, che si costruiscono attraverso un percorso comune (Berger e Luckman, 1969). Questo è il motivo per cui è importante, quando si intende attingere a questa prospettiva, dare spessore storico all'oggetto del proprio studio poiché gran parte delle modalità organizzative sono, secondo questa prospettiva, legate alla loro evoluzione storica e in base ad essa socialmente costruite e ridefinite (Powell, 1995). Dal punto di vista regolativo, dunque, le istituzioni dettano le regole del gioco a cui gli attori devono attenersi, importante, dunque, la componente giuridico-formale: leggi, regole e sanzioni che

introducono nella vita sociale una dimensione prescrittiva, condizionando i comportamenti sociali (Lanzalaco, 1995; Scott, 1995).

Anche la dimensione individuale è centrale nell'interpretazione dell'istituzione come parte del processo di costruzione della realtà (Zucker, 1977). Ogni attore sociale costruisce e negozia quotidianamente la propria realtà sociale, interpretandola ed inserendola all'interno di un universo vasto, articolato e condiviso di credenze culturali, simboli e valori (Berger e Luckmann, 1969). Questo avviene attraverso l'interazione sociale, indispensabile affinché le istituzioni sopravvivano nel corso del tempo, poiché consente a queste di incorporare elementi di cambiamento e di innovazione e, in questo modo, di sopravvivere evolvendosi (Rizza, 2011).

Al tempo stesso, le istituzioni condizionano la costituzione dell'interazione sociale e dell'azione individuale, orientandola e inserendola all'interno di cornici interpretative che consentono agli individui di decodificare e significare la realtà sociale. Secondo questa lente interpretativa, le istituzioni sono le cornici culturali all'interno delle quali gli individui agiscono e grazie alle quali danno senso alla loro azione (Jepperson, 1991).

Le regole istituzionalizzate riempiono di significato l'azione e la orientano, condizionandone gli scopi. È in base a determinati schemi istituzionali che studiosi e ricercatori all'interno di università e centri di ricerca sono spinti a elaborare pubblicazioni, che i politici vadano in cerca di consensi al fine di ottenere più voti (Scott, 1987).

Questa lente interpretativa consente una lettura delle organizzazioni come sistemi complessi e socialmente costruiti. Quando pratiche, ruoli e forme organizzative divengono modi di agire legittimi e appropriati per i membri di una data organizzazione, allora avviene l'istituzionalizzazione dell'organizzazione, attraverso un percorso che consente il radicamento di determinate forme organizzative nei valori e nelle credenze dei contesti sociali di appartenenza. Come affermato da Scott (1998) studiare le organizzazioni non significa necessariamente stabilire quale modello organizzativo è più o meno efficace, ma anche e soprattutto capire perché un'organizzazione decide di implementare un dato modello, da dove deriva, come si modifica, come si riproduce. Attraverso il processo di istituzionalizzazione, determinate situazioni organizzative si affermano come modalità di azione legittime e appropriate per i membri di quel contesto. Solo attraverso la legittimazione, il mondo istituzionale può essere spiegato.

### **1.3 L'organizzazione e l'ambiente istituzionale**

Cosa rende le organizzazioni così simili?

È questo un ulteriore interrogativo al quale cerca di dare risposta l'analisi neo-istituzionalista. Come mostrato in tabella 1, rispetto al vecchio istituzionalismo (Ayres, 1952; Commons, 1961; Veblen, 1958), quello nuovo vede attenuato il funzionalismo, così come scompare la centralità del potere intenzionale (Bonazzi, 2004).

	<b>Vecchio istituzionalismo</b>	<b>Nuovo istituzionalismo</b>
<i>Conflitti di interesse</i>	Centrali	Periferici
<i>Causa di inerzia</i>	Interessi acquisiti	Imperativo di legittimità
<i>Struttura al centro dell'analisi</i>	Struttura informale	Ruolo simbolico della struttura formale
<i>Organizzazione come parte di</i>	Comunità locale	Campo, settore o società
<i>Natura dell'appartenenza</i>	Cooptazione	Costitutiva
<i>Luogo dell'istituzionalizzazione</i>	Organizzazione	Campo o società
<i>Dinamiche organizzative</i>	Cambiamento	Resistenza
<i>Più importanti modalità cognitive</i>	Valori, norme, atteggiamenti	Classificazioni, schemi, routine

Tabella 1, *Principali differenze tra Vecchio e Nuovo Istituzionalismo*

Fonte: Powell & DiMaggio (1991, p.14), traduzione mia.

Gli istituzionalisti classici pongono al centro delle loro ricerche le coalizioni “politiche” che si formano all'interno delle organizzazioni e i valori che trasmettono, mentre gli esponenti neo-istituzionalisti si concentrano sulla riproduzione di routine e la ricerca di legittimazione sociale che le porta ad assomigliarsi.

Se l'analisi delle pressioni provenienti dall'ambiente istituzionale può essere considerato un elemento di continuità tra i due approcci, nel vecchio istituzionalismo le pressioni sono il risultato di giochi di influenza tra una singola organizzazione ed i gruppi di potere ad essa

esterni. Selznick (1949), a questo proposito, in una ricerca svolta sulla Tennessee Valley Authority, ha messo in luce i processi di cooptazione formali e informali messi in atto dalla dirigenza con l'inclusione nella struttura organizzativa dei componenti della comunità locale, al fine di ridurre la resistenza dei gruppi di potere locali all'operato dell'organizzazione. La Tennessee Valley Authority è riuscita così a stabilizzarsi nel tessuto locale, anche perseguendo interessi in contrasto con quelli originari. L'autore arriva alla conclusione che la necessità di trovare risorse necessarie alla propria sopravvivenza, porta le organizzazioni a mettere da parte i valori e gli scopi per i quali sono nate, cedendo alle pressioni esterne.

Il neo-istituzionalismo introduce una chiave di lettura più articolata a questo proposito, che dà spazio ai legami tra le organizzazioni e alla reciproca influenza (Scott e Meyer, 1987; Bonazzi, 2002). La struttura organizzativa non è solo influenzata, ma anche costituita al suo interno dall'ambiente istituzionale in cui l'organizzazione è radicata (Meyer *et al.*, 1994). Tra ambiente istituzionale e organizzazioni si crea una interdipendenza che fa sì che le organizzazioni incorporino elementi isomorfici con l'ambiente che esercitano la propria influenza e, quindi, si affermano nella misura in cui sono legittimati dall'esterno (Rizza, 1999). L'omologazione a determinate strutture già consolidate consente alle organizzazioni un facile accesso a determinate risorse e promette una certa stabilità, indipendentemente dal fatto che quella struttura non sia la migliore in termini di efficacia ed efficienza.

Meyer e Rowan (1977) analizzano l'influenza di credenze esterne, socialmente razionalizzate, sulle organizzazioni. Nel loro saggio *Formal Structure as Myth and Ceremony* (1977), i due sociologi riconoscono come istituzionalizzate (e quindi legittime) strutture formali sempre più burocratizzate e standardizzate, implementate non perché adatte a risolvere il problema, ma perché radicate nelle credenze e nei valori della società. I modelli organizzativi, le pratiche e le procedure implementati sono quelli considerati dalla società come adatti, non tanto per l'efficacia di queste innovazioni, quanto per la legittimazione che garantiscono alla organizzazione, aumentando, così, le prospettive di sopravvivenza.

Anche le organizzazioni, in quanto parte del contesto sociale, sono influenzate dalle credenze socialmente sedimentate e condivise che condizionano il modello organizzativo. Considerando le strutture burocratiche, queste stabiliscono, attraverso regole formali, relazioni di causa ed effetto tra le azioni e i risultati organizzativi, conferendo legittimità sociale alle organizzazioni che le adottano. La sopravvivenza del "mito della struttura burocratica" persiste poiché facilita l'accesso a risorse materiali indispensabili qualora vi fosse il rischio di fallimento. L'identità, le pratiche e i modelli organizzativi sorgono a partire da miti razionalizzati consolidati nell'ambiente esterno che attestano la legittimità di una data organizzazione.

Powell e Di Maggio si inseriscono all'interno di questo dibattito nel 1983, rimettendo in discussione la "gabbia d'acciaio" introdotta da Weber come raffigurazione degli effetti della progressiva razionalizzazione e burocratizzazione della società moderna. La burocrazia è il prodotto di quel modello di razionalità che ha caratterizzato i paesi occidentali del secondo dopoguerra, assieme alla democrazia di massa, ai sistemi di protezione statale e al capitalismo industriale (Bifulco, 2008). Rappresenta, per il settore pubblico, quello che l'impresa fordista rappresentava per il settore privato e l'immagine proposta da Weber ne restituisce le ambivalenze: la forza e la limitazione, l'invincibilità e la ristrettezza.

Secondo il pensiero weberiano la burocrazia era il risultato di tre cause correlate: concorrenza tra stati, necessità di controllo, competizione tra imprese, quest'ultima la più rilevante delle tre, ma tutte necessarie a garantire la sopravvivenza di questo modello (Weber, 1952).

Secondo Powell e DiMaggio, a rendere pervasivi modelli organizzativi di tipo burocratico non è solo la concorrenza capitalista, o la necessità di efficienza, quanto la presenza di processi isomorfici che rendono più simili le organizzazioni senza per questo renderle più efficienti. L'adozione di tali modelli, dunque, non ha una valenza meramente competitiva, ma possiede un valore istituzionale, per il quale le organizzazioni cooperano, al fine di assumere e di adattarsi a determinati modelli organizzativi per conseguire potere politico, legittimità e, conseguentemente, legittimazione sociale. Le organizzazioni sono dunque sensibili a pressioni provenienti dall'ambiente esterno, alle quali si adattano attraverso processi di isomorfismo istituzionale, strumento concettuale introdotto da Powell e DiMaggio (1983) per descrivere questa forza convergente che porta le organizzazioni ad assumere forme simili, al fine di ottenere legittimazione e potere politico.

I processi di isomorfismo non sono indistinti. Powell e DiMaggio ne individuano tre: coercitivo, mimetico e normativo. Nel primo caso, l'organizzazione è sottoposta a pressioni esterne, ad esempio vincoli di legge, ma anche vincoli culturali presenti all'interno del sistema sociale, che la obbligano a conformarsi. Nel caso dell'isomorfismo mimetico, le situazioni di incertezza vengono fronteggiate imitando soluzioni già individuate in base al principio per cui se tutti agiscono in un dato modo è perché vi è una ragione. L'isomorfismo è normativo quando nasce da processi di professionalizzazione volti a migliorare determinate pratiche: il cambiamento non è generato da un'incertezza, ma da un'intenzione di miglioramento e da una consapevolezza della superiorità delle nuove pratiche rispetto alle vecchie (Bonazzi, 2002).

Nello stesso saggio, ossia in *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, Powell e DiMaggio introducono un ulteriore concetto

fondamentale nell'analisi neo-istituzionalista: il concetto di campo organizzativo, all'interno del quale queste pressioni sono presenti.

Un campo organizzativo è costituito da “un insieme di organizzazioni che, considerate complessivamente, costituiscono un'area riconosciuta di vita istituzionale: fornitori, consumatori di risorse e prodotti, agenzie di controllo e altre organizzazioni che producono prodotti o servizi simili” (Powell e DiMaggio, 1983, p. 48). I campi organizzativi si formano quando diversi attori di diverso tipo, attraverso frequenti scambi e interazioni, diventano strettamente interdipendenti gli uni dagli altri. L'esistenza di un campo organizzativo determina allora logiche di azione simili, l'acquisizione di un simile vocabolario e di analoghi sistemi di significato, che portano le parti del campo a considerare legittime alcune azioni e non altre. Questa tendenza a convergere non significa che vi sia una omogeneità culturale tale da rendere questo spazio relazionale esente da differenze e conflitti. Significa, però, che si crea un ambiente all'interno del quale gli attori riescono a riconoscersi reciprocamente anche attraverso le loro differenze e attraverso i loro conflitti (De Leonardis e Vitale, 2001). Ragionare in termini di campo, significa ragionare in termini relazionali (Bourdieu, 1992), significa mettere in gioco forze cognitive, simboliche e normative che insistono su tutte quelle organizzazioni e quegli attori che a vario titolo agiscono all'interno di questo spazio.

La maggior parte delle ricerche che si avvale dello strumento analitico del campo organizzativo dimostra come le organizzazioni tendano a ricercare, prima di tutto legittimazione per garantirsi in questo modo la sopravvivenza. DiMaggio (1991) ha studiato il campo organizzativo dei musei negli Stati Uniti, affermando come l'istituzionalizzazione di determinate forme organizzative sia il risultato degli sforzi dei lavoratori dei musei di definirsi e legittimarsi in quanto professionisti. Nel suo studio sulle trasformazioni organizzative delle imprese negli Stati Uniti, Fligstein (2001) confuta la tesi per cui il mercato sia il fattore fondamentale nel determinare le loro strategie, dimostrando come alla base delle trasformazioni delle scelte manageriali vi siano molteplici cause, tra cui le pressioni esercitate dallo Stato attraverso le politiche economiche, prime tra tutte le leggi *antitrust*. Allo stesso modo gli studiosi Leblebici, Salancik, Copay e King (1991) studiando l'implementazione di nuove tecnologie all'interno delle radio americane dimostrano come questo processo sia stato il risultato di spinte da parte di influenti attori industriali. Edelman (1992) studiando l'implementazione, da parte di diverse organizzazioni americane, di azioni a favore di pari opportunità lavorative, mette in luce come la mancanza di chiarezza della normativa abbia portato le imprese a premere affinché venissero istituiti e regolamentati standard procedurali per agevolarne la messa



in atto. Analoghi risultati emergono dagli studi di Kelly e Dobbin (1999) sull'implementazione delle politiche del congedo di maternità.

Altri lavori di ricerca che hanno approfondito e analizzato i campi organizzativi, si sono focalizzati sui processi cognitivi e culturali, cercando di capire come la cornice sociale e istituzionale guidi i comportamenti delle parti del campo. Orru, Biggart e Hamilton (1991) esaminando il tessuto delle imprese in tre diverse economie del mercato asiatico, mostrano come l'isomorfismo si vada a verificare anche laddove vi sia una componente molto forte di razionalità tecnica. Marquis (2003) studiando i network tra imprese, ha notato come le reti di imprese che si erano costituite prima rispetto all'era dell'automobile e degli aeroplani, si basavano sulla vicinanza territoriale. La tendenza a creare reti su base locale è rimasta anche successivamente, anche quando a prevalere erano gli spostamenti in macchina o aereo. Thornton (2001) ha studiato il settore dell'editoria scolastica, mettendo in luce come a determinare le strategie di distribuzione, ma anche quelle relazionali all'interno del settore, sia stato il passaggio dal dominio di una logica editoriale a quello di una logica di mercato, che ha portato gli editori ad assumersi maggiori rischi. Ancora, Davis, Rao e Greve (2001) confrontano la diffusione di due innovazioni di *governance* adottate negli anni Ottanta. Il primo modello, definito "pillola di veleno", impediva acquisizioni rischiose, viste in modo ostile e negativo ed inizia a diffondersi rapidamente, attraverso un processo di imitazione, da una amministrazione all'altra. Il secondo, caratterizzato da una diffusione più lenta, basata sulla vicinanza geografica, viene chiamato dagli autori "paracadute dorato", pratica che prevedeva la protezione dei top manager durante acquisizioni ostili. Quest'ultima soluzione, grazie alla prossimità territoriale degli attori dello stesso campo, ha ottenuto legittimazione normativa e cognitiva da parte dei dirigenti, diventando il modello dominante.

#### **1.4 L'azione individuale e il campo organizzativo**

L'essenza dell'adozione di una prospettiva di campo consiste nel dare senso e significato ai processi, nello specificare le relazioni degli attori e delle organizzazioni con l'ambiente nel quale agiscono e dal quale sono influenzate.

Per gli scopi della presente ricerca è opportuno ribadire un passaggio importante dell'analisi neo-istituzionalista: il focus sui processi cognitivi degli attori organizzativi e sulle loro pratiche e le pressioni che l'ambiente istituzionale esercita sulle organizzazioni e l'azione organizzativa. Nonostante però gli studiosi neo-istituzionalisti abbiano manifestato la necessità di rendere più esplicito il ruolo del livello micro per il disvelamento dei processi di

istituzionalizzazione di determinate pratiche (DiMaggio e Powell, 1991; Zucker, 1991), in realtà gli sforzi in questa direzione hanno avuto una progressione limitata, prendendo piede negli ultimi anni.

Colyvas (2007) studia l'istituzionalizzazione dei processi di trasferimento scientifico nell'università di scienze biologiche di Stanford, processi che si andavano a concretizzare in pratiche di laboratorio; istituzionalizzazione che decolla in seguito all'affermarsi dell'industria biotecnologica. La spinta a far progredire la diffusione di conoscenze economicamente utili ha portato le università ad attuare politiche che trasferissero simultaneamente le conoscenze a beneficio del pubblico, gestendo gli "affari" del trasferimento di conoscenze all'interno di questo campo. Sono stati gli scienziati a creare interazioni con imprese esterne, a definire i contratti e a istituzionalizzare nuove modalità di "fare scienza", sfruttando le industrie per divulgare le loro scoperte e andando a creare una comunità scientifica più unita e aggiornata rispetto, ad esempio, a quella dei ricercatori in campo farmaceutico nello stesso dipartimento della stessa università. Il contributo della Colyvas non è il solo a manifestare la necessità di creare un modello di analisi che non consideri gli individui come soggetti che passivamente subiscono il contesto economico, politico, culturale e sociale all'interno del quale sono inseriti, ma che consideri il continuo scambio tra lavoratori, manager e contesto sociale. Non è, dunque, solamente un cambiamento del contesto esterno che introduce un cambiamento istituzionale dal quale derivano una serie di possibili azioni, ma la direzione dell'influenza può anche essere contraria: è possibile che azioni autonome di individui aggregati all'interno di specifiche organizzazioni possano portare ad un cambiamento di senso e significato che istituzionalizzandosi modifica l'ambiente del quale fa parte.

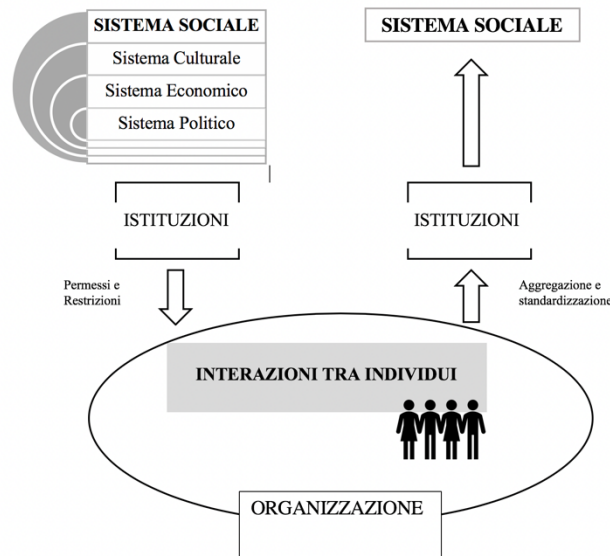


Figura 2, Interazione tra sistema sociale e azione individuale nei processi di istituzionalizzazione

Rice (2012) utilizza questo approccio nello studio del lavoro degli assistenti sociali e delle modalità in cui possono, attraverso l'interazione con l'utente, creare modificazioni nel campo organizzativo del quale fanno parte. Le conclusioni del lavoro della Rice mostrano come i programmi di welfare non consistano solo dell'applicazione di norme e regolamenti, ma si concretizzano nel corso delle interazioni quotidiane tra assistenti sociali e clienti. Questo significa che le azioni aggregate, codificate e standardizzate hanno il potere di cambiare l'istituzione del welfare state. Ad esempio, quando il risultato dell'azione degli operatori sociali è che molte madri single disoccupate rimangono a casa nonostante la legge richieda che venga loro trovata una occupazione, avrà un impatto sulla composizione della forza lavoro e sulla vita familiare. Ne consegue che i servizi nell'ambito del welfare sono il risultato di azioni concatenate, che prendono forma tenendo conto delle pressioni che subiscono all'interno del campo nel quale agiscono.

Anche De Corte, Roose, Bradt e Roests (2018) considerano l'interazione tra livello macro e micro nello studio dell'implementazione di politiche di contrasto alla povertà all'interno del campo organizzativo delle politiche pubbliche federali in Belgio. Pongono al centro della loro analisi il concetto di *Institutional Entrepreneur* (DiMaggio, 1988; Greenwood e Hinings, 1996; Battilana *et al.*, 2009), con il quale viene indicata la capacità degli attori di organizzarsi e di creare un nuovo sistema di significato, considerando anche l'*agency* e gli interessi degli attori che agiscono all'interno delle organizzazioni. Gli autori considerano *Institutional Entrepreneurs* gli operatori che offrono servizi di contrasto alla povertà nel loro doppio ruolo: di supporto

ai cittadini da un lato, e di attori competenti che attraverso le loro decisioni influenzano le pratiche organizzative formali e informali dall'altro.

Sono diversi gli studi che mostrano l'importanza di mettere a fuoco i problemi quotidiani degli attori del campo, che possono produrre continuità, ma anche cambiamento.

*È un errore per chi vuole fare analisi istituzionale limitarsi a spiegare il cambiamento guardando il livello micro o la persistenza guardando quello macro. Per studiare l'istituzionalizzazione bisogna sviluppare considerazioni su più livelli, tenendo in considerazione le reciproche influenze tra macro e micro.*

(Powell e Colyvas, 2008; p. 217, traduzione mia)

Questo è il motivo per cui si intende, in questa sede, integrare l'approccio della *street-level bureaucracy* con la prospettiva neo-istituzionalista, cercando di comprendere le dinamiche in atto all'interno di un campo organizzativo: quello dei controlli nei luoghi di lavoro. Cercheremo di integrare le dimensioni macro e micro, mostrando i processi di istituzionalizzazione delle pratiche nell'ambito degli interventi riguardanti lo sfruttamento grave dell'attività lavorativa.

Qual è, dunque, il confine tra irregolarità lavorativa e gravi forme di sfruttamento dell'attività lavorativa? Qual è il processo di istituzionalizzazione del concetto di grave sfruttamento del lavoro? Come gli ispettori del lavoro, in quanto *street level bureaucrats*, contribuiscono a questo processo? Come reagiscono al ed agiscono nel campo organizzativo del quale fanno parte? Per cercare di rispondere a queste domande è opportuno integrare l'approccio della *street level bureaucracy* sviluppato nel capitolo precedente, con l'approccio neo-istituzionalista. Questo per dare forma e conto della cornice istituzionale all'interno del quale gli ispettori operano, rendendo esplicita la relazione tra ispettori del lavoro e il più ampio contesto del quale fanno parte.

Gli attori del campo organizzativo al centro di questa analisi sono agenzie di controllo ed enti ispettivi, imprese e datori di lavoro, lavoratori in condizione di irregolarità lavorativa, associazioni sindacali, consumatori, ministero del lavoro e delle politiche sociali, giornalisti ed agenzie informative che, in modo più o meno diretto e consapevole, concorrono a dare forma al campo. Essi verranno descritti nel capitolo successivo.

## 1.5 Considerazioni conclusive

Il presente capitolo introduce i due filoni teorici al centro dell'elaborato. Il primo è quello della *street-level bureaucracy*, approccio che ha visto fortuna in Nord Europa e negli Stati Uniti. Il secondo è quello neo-istituzionalista, che consente di ampliare il raggio d'azione del primo.

La *street-level bureaucracy* studia la discrezionalità degli operatori di agenzie pubbliche nella messa in opera di scelte politiche, legislative e organizzative. Che cosa significa studiare la discrezionalità? E, in particolare per il presente elaborato, come si fa concreta la discrezionalità degli operatori pubblici?

Il tema della discrezionalità degli *street-level bureaucrats*, ampiamente studiato soprattutto in Nord Europa e nei paesi anglosassoni, costituisce il tema centrale della presente ricerca. Come sopra considerato, le linee legislative, organizzative e regolative non sono sempre formulate in modo chiaro e inequivocabile, rendendo necessario lo sforzo interpretativo di coloro che questi strumenti devono utilizzarli quotidianamente. Il senso della regola si trova, allora, durante l'implementazione, quando le scelte di policy vengono adattate, ridefinite e reinterpretate dagli attori (Saruis, 2015).

La fase della traduzione in pratica della norma da parte dei burocrati al livello della strada è una fase indispensabile del processo di *policy making*, per comprendere a pieno il contesto, la collocazione e le funzioni di questi professionisti, in costante equilibrio tra l'istituzione che rappresentano, e essere individui con particolari esperienze, portatori di valori che li portano a gestire in modo diverso simili situazioni (Dubois, 2018).

Partendo dall'approccio teorico introdotto da Lipsky (1980) nel secondo paragrafo, sulla prospettiva teorica neo-istituzionalista, la quale cerca di comprendere le dinamiche in atto all'interno di un campo organizzativo e consentirà di integrare le dimensioni macro e micro, mostrando i processi di istituzionalizzazione delle pratiche nell'ambito degli interventi riguardanti lo sfruttamento grave dell'attività lavorativa.



## Capitolo 2

### **La discrezionalità degli ispettori del lavoro nel campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro**

Il presente capitolo si focalizza, a partire dal primo paragrafo, su una particolare categoria di *street-level bureaucrats*: gli ispettori del lavoro. Verranno illustrati i loro spazi di discrezionalità e i dilemmi con i quali si confrontano nel quotidiano.

Nel secondo paragrafo si cercherà di approfondire la domanda attorno alla quale ruota questa ricerca: che cosa significa sfruttamento lavorativo? Quando è grave?

Cercando di rendere chiaro il sottile confine che separa le forme di sfruttamento “gravi”, ossia di rilevanza penale, da quelle “non gravi”, cercheremo di comprendere come gli ispettori del lavoro contribuiscono a costruire questo fenomeno, attraverso le loro pratiche quotidiane e l’interazione con l’utenza.

Nel terzo paragrafo si cercherà di dare forma al campo in cui si colloca la presente ricerca: il *campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro*. Parlare di campo significa ampliare il concetto di settore produttivo o di comparto, dando risalto a tutta la costellazione di attori che influenzano e sono influenzati dalle dinamiche del campo stesso e le relazioni che intercorrono tra di essi.

Il quarto paragrafo, attraverso una ricostruzione storica e normativa, mette in luce le trasformazioni che hanno coinvolto l’ispettorato del lavoro in Italia, analizzando le pressioni istituzionali e che si sono prodotte sull’attività ispettiva.

## 2.1 Ispettori del lavoro come *street-level bureaucrats*: discrezionalità, dilemmi, responsabilità

Gli *street-level bureaucrats* al centro della presente ricerca sono gli ispettori del lavoro. Lavorando nelle agenzie di controllo e vigilanza, “decidono chi sanzionare, determinando la natura e la qualità della sanzione” (Lipsky, 1980, 13, traduzione mia).

Gli ispettori del lavoro devono attuare soluzioni personali nella gestione di violazioni in materia di lavoro, decidendo come gestire i casi da risolvere. In Italia sono assenti ricerche che pongono al centro del loro interesse questi professionisti, studiati invece negli Stati Uniti e in Nord Europa.

Gli studi di Piore e Schrank (2006; 2008) mirano a comprendere il ruolo che questi attori svolgono nell'assicurare condizioni di lavoro dignitose all'interno di un ambiente complesso in America Latina e negli Stati Uniti. Gli autori studiano la relazione tra pratiche commerciali e standard di “lavoro dignitoso”, concludendo che la discrezione che caratterizza gli ispettori del lavoro in America Latina conferisce al ruolo di questi professionisti una vaghezza paragonabile a quella che caratterizza il concetto di lavoro dignitoso, considerato dagli autori come “privo di significato” (Piore e Schrank 2008, p.20). Le loro modalità di lavoro e i loro obiettivi sono definiti da pratiche incorporate nella cultura dell'ispettorato e passate da una generazione di ispettori a un'altra senza una formalizzazione. Altri studi (Nielsen, 2007, Loyens, 2016) indagano sul modo in cui gli aspetti personali e contestuali influenzano le decisioni degli ispettori del lavoro. Da questi studi, condotti utilizzando il metodo etnografico, emerge che la percezione della gravità di determinate situazioni determina l'ordine di priorità nella risoluzione. Entrambi gli studi mostrano come spesso la risoluzione del caso non sia auspicata a beneficio della vittima, ma per un tornaconto personale: il numero di arresti e di casi risolti è un indicatore della qualità della performance dell'ispettore.

Sono diversi gli studiosi che concordano sul fatto che gli ispettori abbiano a loro disposizione una considerevole discrezionalità (Kluin, 2014; Gilboy, 1992; Hawkins, 1984). Decidono quando fare le ispezioni, con quanta accuratezza condurre le investigazioni, come interagire con testimoni e datori di lavoro (Goosensen e Van der Voort, 2009; Goosensen e Van Bueren, 2011; Kluin, 2014). Hanno un ulteriore potere discrezionale nel decidere l'entità della sanzione da applicare e, più in generale, i risultati delle ispezioni (Wiering, 1999; May e Wood, 2003; Nielsen, 2006).



La letteratura fornisce diversi resoconti sulle modalità in cui gli ispettori del lavoro gestiscono la loro discrezionalità. Come altri *street-level bureaucrats*, infatti, sviluppano routine o strategie di *coping* per gestire l'ambivalenza del loro potere discrezionale.

Fineman (1998) attraverso uno studio etnografico mette in evidenza le tensioni al centro delle quali questi professionisti si trovano, da un lato ci sono le pratiche operative, dall'altro le richieste provenienti dalla normativa formale e dall'organizzazione. Inoltre, l'autore fa notare come questi attori si muovano all'interno di un contesto dominato da logiche di business e le loro decisioni sono condizionate anche a regole di mercato (Finemann, 1998, p.971).

La maggior parte degli studi che pongono al centro della loro indagine l'attuazione di politiche da parte degli ispettori del lavoro si focalizza sulla individuazione di stili operativi. Reiss (1984) mette in luce un approccio caratterizzato da due stili operativi: da un lato del *continuum* troviamo uno stile operativo orientato alla conformità, dall'altro uno stile sanzionatorio. Nel primo caso lo scopo dell'attività ispettiva è quello di risanare le irregolarità, nel secondo caso è quello di evitarle, avvalendosi del sistema sanzionatorio in un'ottica deterrente. Si tratta ovviamente di una semplificazione, che Wiering (1999) ha cercato di sviluppare, introducendo due variabili che guidano l'azione: il grado di orientamento all'obiettivo e il grado di orientamento alla regola. Kagan (1994) considera il livello di reattività amministrativa (attivo oppure inattivo) e lo stile della pena (ritardista o cooperativo), mettendoli in relazione a quattro fattori di influenza: la legislazione, la specificità delle mansioni, l'ambiente politico e lo stile di leadership. Questi filoni di ricerca hanno però subito diverse critiche (Loyens, 2015) in quanto troppo riduttivi rispetto alla complessità del reale e spesso in contrasto tra loro.

Un secondo filone di ricerche analizza come gli ispettori del lavoro fronteggino in modo diverso simili sfide professionali. La realtà infatti non è sempre coerente agli obiettivi ufficiali decisi a livello ministeriale o organizzativo, ma dipende dalla modalità in cui questi funzionari interpretano le norme e le situazioni (Chan, 1996; Singh & Kempa, 2007; Raaphorst, 2018).

Gli ispettori del lavoro, attraverso le loro pratiche quotidiane, traducono in azioni concrete le politiche di contrasto alle irregolarità lavorative. Lo fanno scegliendo come gestire le richieste di intervento, quale rilevanza dare ai singoli casi e se e in quale modo condurre l'indagine. Il paragrafo successivo ha lo scopo di capire all'interno di quali intersezioni normative essi agiscono nel contesto in esame. Il confronto tra individuo ed amministrazione serve per analizzare come viene gestito, considerato e, quindi, definito, il fenomeno dello sfruttamento lavorativo.

## 2.2 Discrezionalità e irregolarità lavorative: il sottile confine tra sfruttamento grave e non grave

Una delle ragioni alla base della ricerca qui condotta risiede nel fatto che sia assente una definizione chiara, univoca e condivisa di ciò che si intende per sfruttamento dell'attività lavorativa.

Isolando il termine "sfruttamento", questo ha una duplice accezione. Secondo una prospettiva neutrale, sfruttare significa utilizzare o trarre vantaggio da risorse, competenze, opportunità; secondo un'altra prospettiva si ha sfruttamento quando si cerca di ottenere un vantaggio ingiustificato a discapito di un'altra persona. La demarcazione tra le due definizioni non è affatto netta.

Wertheimer (1996, p.14) si riferisce al concetto di "equità delle transazioni" per sottolineare come lo sfruttamento si concretizzi nel momento in cui sussiste uno scambio che è vantaggioso per entrambe le parti, ma iniquo per una delle due. Generalmente per la parte più debole. Steiner (1984) tenta di definire questo concetto identificando tre tipologie di transazione tra persone: il dono, lo scambio e il furto. Se il dono e il furto sono accomunati dall'unilateralità della transazione, lo scambio si caratterizza per il suo essere una transazione bilaterale: *do ut des*. Lo scambio degenera in sfruttamento quando il trasferimento è di diseguale valore (definito non altruistico). L'autore non considera le motivazioni alla base di questa mancanza di altruismo: non è infatti la motivazione degli agenti a dare luogo a transazioni bilaterali non altruistiche, quanto piuttosto le circostanze all'interno delle quali queste transazioni avvengono. Steiner aggiunge un ulteriore tassello a questa definizione: la transazione non altruistica deve anche prevedere la violazione di diritti altrui. Un altro autore di riferimento è Sensat (1984) per il quale lo sfruttamento si realizza quando si utilizza qualcuno come mezzo. Secondo questa prospettiva, lo sfruttamento si concretizza, dunque, nell'utilizzo di una persona per un particolare fine secondo modalità contrarie alla natura della persona utilizzata, o alla sua volontà. L'uso di una persona si definisce sbagliato o improprio quando questa persona è vulnerabile e il suo utilizzo va ad arrecare un beneficio ad altre persone, generalmente allo sfruttatore (Wood, 1995).

A differenziare lo sfruttamento dall'abuso e quindi, nel caso in esame, ciò che differenzia lo sfruttamento dell'attività lavorativa da forme di lavoro forzato o servitù, è il fatto che entrambe le parti devono trarre un certo vantaggio dalla situazione che precede il rapporto di sfruttamento (Del Bò, 2004). Nel nostro caso, una persona che accetta un rapporto lavorativo

di sfruttamento ottiene rispetto alla situazione precedente una remunerazione della quale ha bisogno, anche se iniqua rispetto a quella che otterrebbe in condizioni standard, alle quali però non può o non riesce ad accedere.

Le irregolarità in tema di lavoro possono configurarsi secondo diverse forme e diversa intensità. In primo luogo, possono essere di tipo amministrativo, contributivo od economico (Buffa *et al.*, 2017). Il rapporto di lavoro può essere grigio, quindi dichiarato, ma non conforme alle regole, oppure nero, totalmente sommerso da un punto di vista formale.

Nella definizione di sfruttamento dell'attività lavorativa sono comprese quelle situazioni di squilibrio nello scambio di prestazioni tra lavoro e salario, o situazioni dannose che ledono i diritti del soggetto debole.

Il fenomeno in esame può manifestarsi secondo diverse forme, collocabili in un continuum di cui un estremo (in Fig. 2 il vertice della piramide) è caratterizzato da vere e proprie forme di abuso e schiavitù, mentre l'altro da forme di sfruttamento relativamente meno gravi, che non costituiscono reato penale (FRA, 2014).



Figura 3, *Continuum di sfruttamento lavorativo*<sup>2</sup>

La presente ricerca considera casi di irregolarità lavorativa che si inseriscono al confine tra il primo e il secondo scalino dalla base della piramide e ha lo scopo di capire secondo quali modalità e criteri (organizzativi o individuali) un caso è definito come grave o meno e, quindi, collocato nel primo o nel secondo tassello della piramide.

---

<sup>2</sup> Il continuum di sfruttamento è stato elaborato a partire da quello proposto dal rapporto di ricerca dell'Agencia Europea per i Diritti Fondamentali (FRA) del 2014, che specifica come le prime forme di sfruttamento a partire dal vertice della piramide siano disciplinate dal diritto penale, mentre alla base della piramide si collocano irregolarità lavorative non perseguibili penalmente, ma a livello civile e lavoristico.

Gli ispettori del lavoro si trovano a prendere decisioni sulle modalità in cui risolvere irregolarità lavorative diverse in diversi momenti decisionali. Lo sportello delle denunce, la stanza delle conciliazioni monocratiche e il lavoro di *back office*.

Il primo luogo è quello in cui il lavoratore sporge denuncia. Qui l'ispettore del lavoro può decidere se condurre un'indagine, se trovare una soluzione amministrativa o se non aprire il caso. Nella stanza della conciliazione monocratica si concretizza la possibilità prevista dal decreto legislativo 124/2004 di trovare una soluzione amministrativa per la risoluzione di conflitti di natura retributiva e contributiva inerenti al rapporto di lavoro. Questo istituto precede le ispezioni, che avvengono solamente in caso di mancato accordo tra lavoratore e il datore di lavoro. L'ispettore del lavoro è qui una figura terza e imparziale che, sulla base delle dichiarazioni dei lavoratori, si impegna a trovare la soluzione migliore possibile per entrambe le parti. Risolvendo la controversia in questa fase infatti il datore di lavoro è esente da qualsiasi tipo di sanzione. L'ispettore può decidere se incoraggiare una soluzione economica tra le parti o se impedire la riconciliazione. Durante la fase investigativa, gli ispettori del lavoro decidono come raccogliere informazioni sul caso e se fare o meno l'ispezione sul posto di lavoro.

I dilemmi in questi ambiti di intervento sono principalmente determinati dal fatto che gli ispettori del lavoro non possono avviare un'indagine per tutti i casi che sono loro presentati poiché le risorse non sono sufficienti.

Dal punto di vista giuridico, il fenomeno dello sfruttamento lavorativo è disciplinato dall'articolo 603*bis* del Codice Penale<sup>3</sup>, riformulato dalla L199/2016. Punisce il datore di lavoro che sottopone i lavoratori a condizioni di sfruttamento, approfittando del loro stato di bisogno. Il legislatore italiano, così come quello europeo, si astiene dal fornire una definizione precisa del concetto di sfruttamento, o dello stato di bisogno del lavoratore del quale occorre approfittarsi affinché sussista il reato. Si limita a fornire alcuni indici giuridici di sfruttamento di orientamento probatorio ed è su di essi che si fonda l'«ago della bilancia» (Piva, 2017). Con la riformulazione di questo articolo, avvenuta nel 2016, il fenomeno dello sfruttamento del lavoro può concretizzarsi anche senza il verificarsi della intermediazione illecita di manodopera.

Il legislatore, con questo intervento, intende responsabilizzare il datore di lavoro, prevedendolo tra i soggetti attivi del reato. La legge 199 del 2016 intende semplificare la versione precedente dell'articolo 603 bis, che era praticamente inapplicato, classificando in maniere

---

<sup>3</sup> Codice Penale, Libro II, Titolo XII, Capo III, Sezione I, art. 603bis «Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro»

più immediata le condotte che limitano la capacità di resistenza alla prevaricazione e garantendo una maggiore tutela nei confronti della vittima di sfruttamento (Gaboardi, 2017).

Lo sfruttamento lavorativo, allora, si configura quando i casi di utilizzo di manodopera sono caratterizzati da una o più delle seguenti condizioni:

- reiterata corresponsione di retribuzioni palesemente difformi da quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali;
- reiterate violazioni relative ad orario di lavoro, aspettative e ferie;
- mancanza del rispetto delle norme su sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
- condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

Appare chiaro come questo tentativo di semplificazione, si sia tradotto in una formulazione della norma molto vasta e generale, rendendo l'articolo 603*bis* di difficile applicazione (Piva, 2017).

Questo non ha disincentivato la ricerca sociologica su questa tematica. È infatti possibile individuare due principali filoni di ricerca in tema di sfruttamento del lavoro.

Il primo studia il fenomeno come strettamente correlato a quello della tratta di esseri umani (Cicone e Romani, 2002; Carchedi, 2010; Nocifora, 2014; Chuang, 2014), ossia al reclutamento, trasporto, trasferimento di persone mediante l'utilizzo di forme di costrizione, abusando di una situazione di vulnerabilità per scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende quello della prostituzione o di altre forme di lavoro sessuale, il lavoro forzato, la schiavitù o condizioni analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi. Questi studi prendono in considerazione le prime tre forme a partire dal vertice della piramide di sfruttamento (*Fig. 2*) e cercano di delimitare il fenomeno, di comprendere i profili sociali delle vittime e le loro storie di vita e di individuare le caratteristiche comuni ai territori in cui lo sfruttamento emerge. Questi contributi intendono portare alla luce questo problema sommerso, delineare strategie di intervento e di tutela delle vittime, adottando una definizione di sfruttamento lavorativo molto estrema.

Il secondo filone è invece interessato a comprendere il ruolo dei lavoratori e delle lavoratrici nel determinare e nel negoziare la propria condizione di sfruttamento (Leogrande, 2008; Nanni, 2008; Rovelli, 2008; Sacchetto, 2009; Perrotta, 2011; Perrotta 2014; Piro, 2014; Cillo e Perocco, 2016). Questi studi considerano le interazioni tra datori di lavoro italiani e lavoratori stranieri, assumendo il punto di vista degli ultimi, attraverso il metodo etnografico. I

principali settori sino ad ora indagati sono quello dei cantieri edili, dell'agricoltura (all'interno del quale assume un ruolo importante anche il fenomeno del cosiddetto caporalato, ossia dell'intermediazione illecita di manodopera), del lavoro domestico e del turismo. Lo sfruttamento lavorativo non viene qui studiato in termini di lavoro forzato o servitù.

Il presente lavoro di ricerca adotta una prospettiva diversa, assumendo il punto di vista dello *street level bureaucrat* per cercare di capire come si arriva alla definizione di grave sfruttamento lavorativo e quali sono i processi che vengono innescati nelle prassi operative degli ispettori del lavoro. In sintesi, come questi attori danno forma e sostanza al fenomeno dello sfruttamento lavorativo, contribuendo così alla sua costruzione sociale (Berger e Luckmann, 1997)

### **2.3 Il campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro**

Come si è cercato di introdurre nel paragrafo precedente, il concetto di campo organizzativo amplia quello di settore produttivo o comparto, dando risalto alla eterogenea costellazione di attori che influenzano e sono influenzati dalle dinamiche del campo stesso. In questa sede si intendono illustrare gli attori che animano il campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro.

I campi organizzativi si formano quando diverse organizzazioni interagiscono frequentemente. Tutte le parti che compongono il campo sono soggette alle pressioni esterne e contribuiscono a modificare il campo stesso (Powell, DiMaggio, 1983).

Gli attori nel campo dei controlli nei luoghi di lavoro sono vari e si caratterizzano per interazioni continue.

Il primo attore è il *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*. Tra le varie competenze, stabilisce le priorità politiche in tema di lavoro, sorveglia i flussi di ingresso di lavoratori stranieri non appartenenti all'Unione Europea, controlla le condizioni di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro e garantisce un numero annuo di ispezioni per ogni settore produttivo. Altri attori istituzionali attivi nel campo organizzativo sono le *agenzie di controllo*. Innanzitutto, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, riorganizzato come unica agenzia nel gennaio 2017 dal decreto legislativo 149/2015. Tale normativa i prefigge di assicurare uniformità nelle procedure di lavoro di tutto il personale di vigilanza, comprendendo non solo gli Ispettori del Ministero, ma anche gli ispettori INAIL, con il compito di contrastare la concorrenza sleale e il lavoro sommerso e irregolare, e gli ispettori INPS che hanno il compito di verificare la regolare contribuzione versata dal datore di lavoro. L'Ispettorato Nazionale del Lavoro è legalmente dotato di autonomia organizzativa e contabile, ma sotto costante monitoraggio del Ministero

del lavoro, il quale, oltre a fornire indicazioni sugli obiettivi, monitora il lavoro degli ispettori e l'utilizzo delle risorse finanziarie.

Per questi scopi è stata istituita, con il decreto legislativo 124/2004, una *Direzione Generale* presso il Ministero del lavoro, con compiti di direzione, programmazione e coordinamento dell'attività ispettiva in materia di rapporti di lavoro, di legislazione sociale (sono compresi, quindi, gli enti previdenziali), di livelli essenziali delle prestazioni di lavoro. La Direzione Generale traduce le indicazioni emanate dal Ministero in direttive operative, occupandosi poi di garantire uniformità nell'azione degli organi di vigilanza, assicurando l'esercizio unitario e il monitoraggio dell'attività di vigilanza. Alla DGAI spetta anche la programmazione e la gestione della formazione e dell'aggiornamento del personale ispettivo.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro presenta un'articolazione gerarchica all'interno del territorio. Alla sede centrale fanno riferimento quattro Direzioni Interregionali del Lavoro (DIL) con sedi a Milano, Venezia, Roma e Napoli. La prima coordina le attività degli ispettorati presenti in Liguria, Lombardia, Piemonte e Valle D'Aosta; la DIL di Venezia svolge funzioni di coordinamento per Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Marche e Veneto; la sede interregionale di Roma ha il controllo delle sedi territoriali dell'ispettorato presenti in Abruzzo, Lazio, Sardegna, Toscana e Umbria; la DIL di Napoli è responsabile per le attività in Basilicata, Campania, Calabria, Molise e Puglia. Nell'ambito territoriale in cui hanno sede, le DIL svolgono anche il ruolo degli Ispettorati Territoriali del Lavoro (DTL). Le sedi territoriali dell'ispettorato del lavoro sono 74 in tutte le regioni sopra elencate<sup>4</sup>. A ciascun Ispettorato Territoriale del Lavoro (ITL) spettano i compiti di coordinare e razionalizzare l'attività dei singoli ispettori del lavoro; di regolare e vigilare questioni in materia di lavoro, legislazione sociale e sostegno al reddito; di tutela anche civile delle condizioni di lavoro; di prevenzione, promozione e informazione per la corretta applicazione della normativa lavoristica e previdenziale; di garantire le condizioni in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; di mediare le controversie di lavoro e di gestire i flussi migratori per ragioni di lavoro.

Fa parte del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro anche il *personale ispettivo*. Agli ispettori del lavoro ministeriali, incardinati nelle ex Direzioni Territoriali del Lavoro, ora ITL, si aggiungono, in primo luogo ispettori INAIL, ispettori INPS e carabinieri del NIL, ossia del Nucleo dei carabinieri dell'Ispettorato del Lavoro (NIL). Il NIL dipende dal Comando generale dei Carabinieri per la Tutela del Lavoro. Nel 2009 sono state istituite quattro formazioni con competenze macro-regionali con sede a Milano, Roma, Napoli e Palermo,

---

<sup>4</sup> In Trentino-Alto Adige e in Sicilia non sono costituiti Ispettorati ai sensi del d. lgs. 149/2015, in quanto Regioni a Statuto Speciale.

che coordinano 101 NIL collocati all'interno di ciascuna sede territoriale dell'INL. Con la recente istituzione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro sono stati estesi agli ispettori degli istituti previdenziali (INAIL e INPS) i compiti derivanti dalla qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, acquisendo così poteri che in precedenza erano prerogativa degli ispettori del lavoro ministeriali, pur conservando, però, il rapporto di lavoro subordinato con i rispettivi enti autonomi di appartenenza, dai quali dipendono i rapporti economico-contrattuali. Sono da citare tra gli organi di vigilanza in tema di lavoro anche gli ispettori del Servizio di Prevenzione e Sicurezza (Spresal) delle ASL, ossia ufficiali di polizia giudiziaria che si occupano prevalentemente di salute e sicurezza sul lavoro<sup>5</sup>.

Le sanzioni in tema di lavoro possono anche essere disposte dagli apparati militari, ossia Guardia di Finanza, Polizia di Stato e Carabinieri, che possono invitare i datori di lavoro a sanare eventuali illeciti.

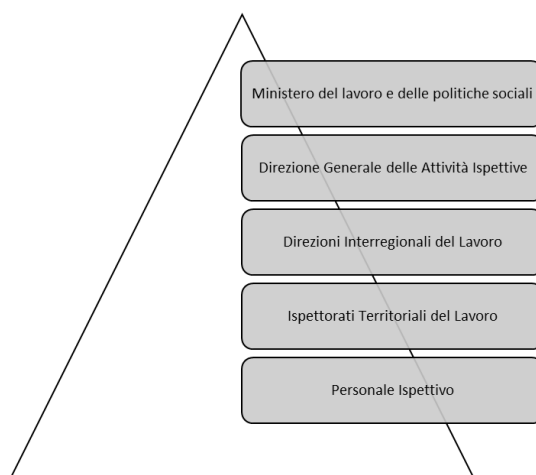


Figura 4, Gerarchia dell'attività di vigilanza nei luoghi di lavoro

Nonostante sia indubbia la struttura piramidale di gestione dei controlli (Figura 2), il processo di programmazione e monitoraggio è sempre più un processo *bottom-up*, che parte dal coordinamento orizzontale tra gli attori a livello territoriale, altro motivo per il quale si reputa utile ragionare in termini di campo.

Dalla mappatura sino a qui considerata, appare chiaro come la funzione pubblica di tutela e vigilanza in materia di lavoro sia affidata ad una pluralità di attori, che ha spinto il legislatore a ricercare un coordinamento tra i servizi ispettivi, limitando per quanto possibile sovrapposizioni o contraddizioni (Pennesi, 2004). Allo scopo di creare un coordinamento tra le diverse organizzazioni, è stata costituita una Commissione centrale di coordinamento dell'attività di

---

<sup>5</sup> Si tratta di figure i cui compiti sono disciplinati dall'art. 13 del d.lgs. 81/2008.



vigilanza che a partire dal centro, passando per un livello interregionale intermedio ed uno territoriale, si propone di integrare le politiche ispettive. Fanno parte della commissione centrale non solamente le amministrazioni che si occupano specificatamente di controlli nei luoghi di lavoro (INAIL, INPS, SPRESAL), ma anche le amministrazioni che si occupano di materie contestuali, come Guardia di Finanza, Carabinieri ed Agenzia delle Entrate. Un aspetto molto importante è dato dalla presenza di quattro rappresentanti delle organizzazioni datoriali e di quattro esponenti sindacali a rappresentanza dei lavoratori, per coinvolgere i diretti beneficiari di queste attività nella funzione di programmazione e coordinamento. Le amministrazioni mantengono un'autonomia nella realizzazione delle azioni ispettive. Il legislatore prevede, inoltre, delle consultazioni trimestrali tra gli stessi attori a livello interregionale. In particolare, stabilisce che vengano convocate almeno sei sedute annuali con i presidenti dei comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLES), al fine di condividere elementi conoscitivi e stabilendo indirettamente delle priorità di azione.

Gli Ispettorati Territoriali del Lavoro coordinano e monitorano l'esercizio delle funzioni ispettive a livello territoriale. Il monitoraggio consiste nella elaborazione di statistiche, redatte dai singoli ispettori del lavoro, per poi essere aggregate a livello di sede territoriale, interregionale e centrale. I singoli ITL hanno inoltre la possibilità di condividere, all'interno del sistema informatico, non solo i propri risultati, ma anche le proprie strategie decisionali o le proprie incertezze interpretative. Questi materiali serviranno all'INL per elaborare e pubblicare circolari, indirizzi operativi, risposte a quesiti provenienti dalle ITL, cercando di limitare dispute interpretative o criticità tecnico-operative relative alla normativa di riferimento o all'attività ispettiva.

Contestualmente, al fine di rendere più efficiente il lavoro dell'INL, sono state avviate una serie di collaborazioni formali con altri *enti non ispettivi* sia italiani, sia stranieri. A livello nazionale, sono stati stipulati accordi con la Rete nazionale delle Consigliere di Parità per convalidare le dimissioni delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri, con il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, per promuovere incontri formativi congiunti, con Confartigianato e la Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa per insediare tavoli tecnici congiunti e discutere alcune problematiche operative connesse all'attività di vigilanza. Ancora, con Equitalia per l'implementazione di servizi web congiunti a supporto della riscossione. Con la Confederazione Autonoma dei Sindacati Artigiani per disciplinare alcuni profili professionali che rimanevano scoperti. La stessa operazione di dialogo *ad hoc* per alcune professioni viene fatta attraverso la stipula di accordi con Ente

nazionale di previdenza e assistenza a favore dei biologi e con l'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici e degli odontoiatri.

L'INL ha inoltre siglato un'intesa anche con l'Arma dei Carabinieri, a contrasto di tutti quei fenomeni di criminalità connessi allo sfruttamento dell'attività lavorativa, all'occupazione illegale e al rispetto delle condizioni di sicurezza. A questo scopo, come sopra accennato, è stato istituito un Nucleo di carabinieri dell'Ispettorato del Lavoro (NIL) per ogni sede territoriale. Il comandante del NIL dipende a livello funzionale dal dirigente della sede territoriale dell'ispettorato, ma gerarchicamente al comandante generale dei carabinieri. Il comandante del NIL gestisce i rapporti con l'attività giudiziaria, ma le attività devono essere concordate con il direttore dell'ITL di riferimento. Anche la collaborazione con la Guardia di Finanza è stata formalizzata, con particolare attenzione rispetto ai fenomeni di lavoro in nero, di evasione fiscale e di mancata implementazione della normativa in tema di salute e sicurezza.

I dispositivi messi in atto sono il risultato di condizionamenti trasversali tra tutti questi attori, che vanno a creare priorità di intervento in termini di settori produttivi da monitorare, categorie di lavoratori da tutelare, tipologie di imprese più a rischio e modalità operative da implementare.

Il campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro non è strutturato solo a livello nazionale, ma risente anche dell'influenza del Parlamento Europeo e delle direttive dell'Unione Europea che sottolineano la necessità di una forte e coordinata attività di prevenzione e di ispezione, delle varie organizzazioni internazionali che forniscono standard e costruiscono la conoscenza scientifica sui temi dell'irregolarità lavorativa, come ad esempio l'*International Labour Organization* (ILO), promuovendo anche la partecipazione a progetti condivisi<sup>6</sup>. Ma non solo, anche divulgatori, opinion makers, attori politici, la comunità scientifica, il cui ruolo è molto importante per la costruzione di conoscenza e di competenze in tema di lavoro,

---

<sup>6</sup> Ci si riferisce a progetti ed iniziative internazionali ai quali ha preso parte l'INL in questi ultimi anni: 2008-2009 *FREED, Prevention and Fight against crime*, a contrasto della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo; 2010 *Special Action Programme to Combat Forced Labour*, per confrontare pratiche di contrasto al lavoro forzato e alle nuove forme di schiavitù; 2010 *ICENUW, Cooperazione per una rete europea contro il lavoro sommerso*, per implementare la cooperazione dei servizi ispettivi; 2010 *EMPOWER, Exchange of Experiences and Implementation of actions for Posied Workers*, per allineare strategie a contrasto del lavoro distaccato; 2011 *CIBELES, Convergence od Inspectorates Building a European Level Enforcement System*, sempre relative al fenomeno del lavoro distaccato in Europa e alla prestazione lavorativa che preveda implicazioni transnazionali; 2012 *TRANSPO, Road Transport Sector and Posting of Workers*, sul lavoro distaccato nel settore dei trasporti.

compongono il campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro. Si tratta della cosiddetta *comunità epistemica* ((Borghi e Rizza, 2006; Bertozzi e Bonoli, 2002, p.36).

Questo insieme di attori individuali e collettivi, istituzionali e non, contribuisce così, attraverso interazioni ricorsive, alla costruzione di un modello di intervento sulle gravi forme di irregolarità lavorative.

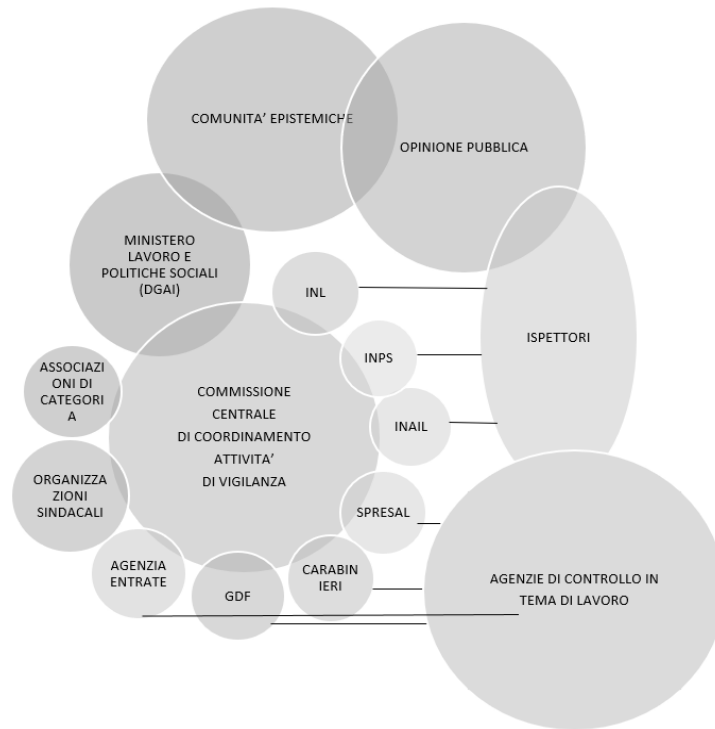


Figura 5, Mappatura degli attori del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro



Figura 6, I principali attori del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro

## 2.4 Le trasformazioni organizzative dell'ispettorato del lavoro in Italia

*Confidiamo che il Governo (...) costruisca un Ispettorato del Lavoro  
che segni veramente una data nella storia della legislazione sociale,  
non soltanto del nostro paese, ma di tutti i paesi civili,  
come primo esempio di un'armonica connessione di tutte le forze  
dirette all'applicazione della legge operaia.*  
(Dragoni, 1904, p. 438)

In questo paragrafo si considereranno l'istituzione e le trasformazioni che hanno interessato l'ispettorato del lavoro in Italia, facendo riferimento ai cambiamenti di contesto, mettendo in luce gli effetti delle pressioni isomorfiche sulle attività ispettive, ma anche sulla istituzionalizzazione di una cultura della tutela e del valore del lavoro. Questa ricostruzione storica ha lo scopo di cogliere i mutamenti sociali e strutturali di questa organizzazione, cogliendo la sfida posta da Scott (1994, p. 208): dare spazio al processo che ha portato alla scelta di una forma organizzativa per collocarla in relazione al suo ambiente.

### *Cenni storici: dalla necessità alla costituzione dell'Ispettorato del Lavoro in Italia*

A fine Ottocento si assiste all'introduzione di una figura professionale le cui competenze in materia di vigilanza nei luoghi di lavoro si possono considerare anticipatrici di quelle che spetteranno, dopo pochi anni, agli ispettori del lavoro. Quella dell'ispettore dell'industria e dell'insegnamento industriale all'interno del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio. È stato poi istituito un intero corpo di ispettori e ingegneri delle miniere, cave e torbiere, composto, però, di pochi ispettori delle industrie i quali svolgevano anche funzioni di altro genere (Dragoni, 1904).

Non era sufficiente un apparato di vigilanza così organizzato per l'applicazione della legislazione operaia, soprattutto nei confronti di donne e bambini, e l'azione di vigilanza portata avanti anche dagli agenti di polizia giudiziaria era vista in maniera avversa dagli industriali (Zucchetti *et al.*, 2001). Appare evidente la necessità di un sistema di vigilanza in grado di regolare e tutelare la protezione dei lavoratori e delle lavoratrici. La spinta alla creazione di questo sistema viene dalla Francia e dalla convenzione italo-francese stipulata a Roma per proteggere operai nazionali che lavoravano all'estero attraverso l'organizzazione di un servizio di vigilanza regolato a livello statale. Con la Legge 547/1904 il Governo italiano si

impegnava ad istituire un servizio di ispezione operante alle dipendenze dello Stato e in grado di fare applicare le leggi analogamente al servizio ispettivo francese, dichiarando come principale settore di controllo quello delle leggi a tutela di donne e minori.

Questo rappresenta il primo di diversi tentativi di garantire a livello statale l'applicazione della normativa contro lo sfruttamento e la sopraffazione dei lavoratori e delle lavoratrici.

L'atto fondante dell'Ispettorato dell'Industria e del Lavoro in Italia è rappresentato dalla L. 1361/1912, che delimita le competenze e i poteri dell'Ispettorato, al quale spetteranno funzioni obbligatorie (vigilanza sull'applicazione della normativa in tema di lavoro e di monitoraggio delle problematiche operaie) e facoltative (di risoluzione pacifica delle controversie lavorative, quando richiesta dalle parti). Fu inoltre attribuito agli ispettori il più caratteristico dei poteri, quello di visitare in qualunque ora del giorno e della notte, i luoghi di lavoro, oltre che la sanzionabilità penale del rifiuto d'obbedienza agli ispettori. Il primo ispettorato del lavoro era collocato all'interno del Ministero dell'agricoltura, dell'industria e del commercio. Anche in regime corporativo l'ispettorato del lavoro trovò disciplina con compiti e competenze in materia di polizia del lavoro, ma modificando il proprio nome in Ispettorato della Corporazioni (r. d. 2183/1929). Con il crollo del fascismo viene costituito il Ministero del lavoro (r.d. 377/1945) e l'Italia diviene una Repubblica fondata sul lavoro. L'articolo 1 della carta costituzionale, infatti, eleva il lavoro a fondamento della struttura dello Stato, la cui tutela è dunque imprescindibile per garantire il principio di effettiva libertà e concreta uguaglianza. La Repubblica, con questo articolo, si impegna a tutelare il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, con una tutela preferenziale a favore del lavoratore (Zagrebelsky, 2013).

Nel frattempo, a livello internazionale, l'ILO procede ad adottare una ampia e densa convenzione sull'ispezione del lavoro. Con la *Labour Inspection Convention* vengono enunciati i principi guida ai quali gli Stati membri devono conformarsi per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi ispettivi nazionali in materia di lavoro. L'ILO propone un triplice impianto operativo volto a garantire l'applicazione dei dispositivi di legge in materia di lavoro, a fornire informazioni e consigli tecnici ai datori di lavoro e ai lavoratori e a sottoporre all'attenzione dell'autorità competente eventuali insufficienze o abusi (C81/1947). La convenzione, pur riguardando il settore del commercio e dell'industria, è un importante punto di riferimento in materia di ispezioni sul lavoro. Su questa scia nel 1953, con la Legge 429 fu riordinato l'ispettorato del lavoro che verrà reintrodotta e disciplinata nel 1955, con il d.P.R 520 in tema di riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Il Capo II della normativa (art. 6-art. 21) regola le attività dell'Ispettorato del Lavoro,

organizzandone l'attività su più livelli attraverso la creazione di sedi regionali e provinciali, le cui attività sono organizzate e monitorate dalla sede centrale. All'articolo 7 sono specificati i compiti dell'Ispettorato del Lavoro, ossia quelli di vigilare sull'esecuzione delle leggi sul lavoro e della previdenza sociale ovunque sia prestato un lavoro salariato, con le eccezioni stabilite dalle leggi, vigilando sulla regolarità dei contratti collettivi di lavoro, ma anche delle attività previdenziali, assistenziali e igienico-sanitarie a favore dei lavoratori. L'Ispettorato del Lavoro deve, sempre secondo questo articolo, seguire le istruzioni del ministero da cui dipende per il rilevamento delle condizioni di lavoro all'interno delle imprese, di lavoro e remunerazione, riguardo al numero, alle condizioni degli operai, ascoltando i problemi di questi ultimi e le ragioni di eventuali scioperi, seguendone sviluppi e risultati. Allo stesso modo deve monitorare il numero, le cause e le conseguenze degli infortuni nei luoghi di lavoro, studiare la normativa in tema di lavoro, raccogliere tutte le notizie e le informazioni sulle condizioni di lavoro a livello nazionale, condurre rilevazioni, indagini e inchieste.

Questo dispositivo normativo eleva gli ispettori del lavoro ad ufficiali di Polizia giudiziaria, assegnando loro il potere di accesso ispettivo. Possono, infatti, visitare «in ogni parte, a qualunque ora del giorno e della notte laboratori, opifici, cantieri, lavoro, dormitori e refettori annessi agli stabilimenti; dovranno astenersi dal visitare locali annessi ai luoghi di lavoro non direttamente o indirettamente connessi con l'esercizio dell'azienda, sempre che non abbiano fondato sospetto che servano a compiere o a nascondere violazioni di legge».

Tabella 2, Riepilogo delle principali normative per la costituzione dell'Ispettorato del Lavoro

<b>Normativa di riferimento</b>	<b>Sintesi degli interventi principali</b>
<i>Legge 1879 n. 4828</i>	Introduzione di due ispettori dell'industria e dell'insegnamento industriale all'interno del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio. Non vengono loro assegnate competenze specifiche.
<i>Legge 1893 n. 184</i>	Creazione del corpo degli ispettori e ingegneri delle miniere, cave e torbiere.
<i>Legge 1902 n. 246</i>	All'interno del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio viene introdotto un Ufficio de Lavoro.
<i>Legge 1912 n. 1361</i>	Istituzione di un corpo di ispettori dell'industria e del lavoro alle dipendenze del Ministero dell'Agricoltura, dell'industria e del lavoro. La legge viene approvata con il Regio Decreto 1913 n. 431.
<i>Regio Decreto 1929 n. 2183</i>	Istituzione di un Ispettorato delle Corporazioni all'interno del Ministero delle corporazioni.
<i>Regio Decreto 1945 n. 377</i>	Costituzione del Ministero del Lavoro
<i>Labour Inspector Convention 1947 b. 81</i>	Convenzione internazionale sull'ispezione del lavoro nel settore del commercio e dell'industria, che illustra i ruoli dei servizi ispettivi e i poteri del personale ispettivo.
<i>Costituzione della Repubblica Italiana, 1948</i>	Il lavoro diviene elemento fondante della struttura della Repubblica italiana.
<i>Legge 1953 n. 429</i>	Viene espresso l'ordine di ri-istituire un Ispettorato del Lavoro
<i>Decreto del Presidente della Repubblica 1955 n. 520</i>	Istituisce l'Ispettorato del Lavoro all'interno del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, riorganizzandolo in tre livelli: centrale, regionale e provinciale. Al capo II sono specificati i compiti dell'ispettorato e poteri e doveri degli ispettori del lavoro. Questo corpo di legge, coi le successive modifiche, rappresenta ancora oggi il testo base dei poteri del personale ispettivo ministeriale in materia di lavoro.

Negli anni Cinquanta il tema della tutela del lavoro è al centro dell'interesse della collettività e del legislatore italiano, che integra la normativa in tema di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro. In particolare, il diritto alla sicurezza diviene uno dei principali diritti del lavoratore, introducendo il concetto di prevenzione, da considerarsi un vero e proprio paradigma (Borghi, 2013). Il DPR 547 del 1955 sulla prevenzione in generale, seguito dal DPR 303/1956 sul tema dell'igiene nei luoghi di lavoro costituiscono un primo tentativo in questa direzione, che ha subito però diverse critiche a causa degli enunciati troppo generici e dagli scopi troppo tecnici, volti maggiormente al controllo tecnico-oggettivo di dispositivi di sicurezza e condizioni di idoneità ambientale, trascurando il rapporto tra i fattori di rischio e il lavoratore e i mutamenti tecnologici, di gran lunga più rapidi rispetto a quelli normativi (Menghini, 2017). All'interno di un più ampio processo di democratizzazione che negli anni Settanta coinvolge il nostro paese lo Statuto dei Lavoratori dichiara l'interesse per la tutela di luoghi di lavoro salubri e sicuri collettivo (Rizza e Sansavini, 2013) e con la L 833/1978 vengono estesi alle unità sanitarie locali i poteri di diffida tipici degli ispettori del lavoro.

Sono gli anni Novanta a rappresentare un punto di svolta per la creazione e la sedimentazione di una cultura della prevenzione in ambiti tra loro diversi, tra i quali i contesti di lavoro. Le spinte comunitarie sanciscono la cultura della prevenzione come un principio inderogabile che le legislazioni nazionali devono implementare con leggi nazionali che la perseguano attraverso la riorganizzazione aziendale. La novità della direttiva comunitaria 89/391/CEE infatti non sta tanto nell'introduzione di una "nuova cultura" della prevenzione, quanto di nuovi mezzi per perseguirla, traducendosi in Italia con la l. d. lgs. 626/1994 che responsabilizza le aziende in merito alle scelte sull'organizzazione del lavoro e coinvolge il lavoratore in questo processo, conferendogli il diritto di essere formato ed informato in tema di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro. La normativa italiana, inoltre, estende questi provvedimenti a tutti i settori di attività, compreso il settore dei servizi e le amministrazioni pubbliche. Negli stessi anni anche l'Ispettorato del Lavoro subisce delle trasformazioni. Con il decreto ministeriale 687 del 1996, l'Ispettorato, in linea con il decentramento che investe il settore pubblico a partire dal settore sanitario, viene frammentato a livello territoriale, perdendo la sua autonomia funzionale e divenendo un servizio della Direzione Provinciale del Lavoro, articolato in Direzioni Territoriali.

È nel 2004 che si assiste ad un'importante riorganizzazione delle competenze in materia di vigilanza. Il Decreto Legislativo 124/2004 segue la scia della liberalizzazione presente nella



Legge Biagi (d. lgs. 276/2003), sintetizzabile nei concetti di razionalizzazione, ordinamento e coordinamento, e risponde alla richiesta di qualità ed efficacia dell'azione ispettiva allo scopo di prevenire gli abusi e sanzionare i fenomeni di irregolarità sostanziale (Gualmini e Rizza, 2013). Le principali novità consistono nell'introduzione di poteri totalmente nuovi in capo agli ispettori del lavoro, tra cui la diffida accertativa e la conciliazione monocratica che saranno oggetto di approfondimento successivo. Con la Direttiva Sacconi (18/2008), il ministero ribadisce la filosofia preventiva e promozionale dell'appena riformata attività di vigilanza e, in linea con le spinte istituzionali internazionali e la riforma del settore pubblico, l'azione ispettiva viene orientata secondo i criteri di programmazione degli interventi e secondo i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione organizzativa. L'ispettore del lavoro deve essere credibile e autorevole, in quanto chiamato ad assumere un ruolo decisivo per il buon funzionamento del sistema di controllo sul territorio e di implementazione delle politiche locali, nazionali, comunitarie e internazionali. La direttiva, in linea con i principi ispiratori del d. lgs. 124/2004, riqualifica la figura dell'ispettore, chiamato a contribuire attivamente al governo e al controllo del mercato del lavoro, adeguatamente alle direttive ILO in materia. Ancora, la direttiva Sacconi stabilisce anche degli indicatori per misurare l'efficacia dell'azione ispettiva all'interno di un territorio provinciale. Anche allo scopo di raggiungere uno standard di efficienza, pare indispensabile un coordinamento dell'azione preventiva, a partire dal centro. Il conseguimento di questo obiettivo dipenderà non solo dalla formazione, dalla professionalità e dalla competenza degli ispettori, ma soprattutto "dalla capacità di interpretare in modo moderno ed efficace il ruolo istituzionale dell'ispettore" (Direttiva 18/2008, p.2). L'ultimo tassello riformatore ispirato dal d. lgs. 124/2004 è costituito dalla L. 183/2010, il collegato lavoro, che riscrive l'articolo 13 del d. lgs. 124/2004, rendendo più espliciti gli obiettivi di semplificazione e trasparenza, puntualizzando i contenuti delle verbalizzazioni ispettive e rafforzando l'utilizzo della conciliazione monocratica. Con il d. lgs. 149/2015 per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e di legislazione sociale, l'organizzazione dell'Ispettorato del Lavoro subirà un'ultima trasformazione. Il decreto legislativo del 2015 fonda le proprie ragioni nel cosiddetto Jobs Act, il cui principale obiettivo è quello di razionalizzare la spesa pubblica e semplificare i rapporti di lavoro e di controllo sul lavoro. Nasce in questa cornice il "nuovo" ispettorato del lavoro: un'unica agenzia per le ispezioni del lavoro che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL, per un migliore coordinamento delle attività evitando sovrapposizioni.

Tabella 3, principali interventi normativi e istituzione del nuovo Ispettorato Nazionale del Lavoro

<b>Normativa di riferimento</b>	<b>Sintesi degli interventi principali</b>
<i>Decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955</i>	Il decreto stabilisce delle norme minime per la prevenzione degli infortuni sui luoghi di lavoro, rendendo il datore di lavoro responsabile per la organizzazione in sicurezza degli spazi di lavoro e dei macchinari.
<i>Decreto del Presidente della Repubblica n. 303 del 1956</i>	Il decreto stabilisce delle norme generali per l'igiene nei luoghi di lavoro.
<i>Statuto dei lavoratori Legge n. 300 del 1970</i>	Stabilisce norme sulla tutela della libertà e della dignità dei lavoratori.
<i>Legge n. 833 del 1978</i>	Istituisce un servizio sanitario nazionale ed estende alle unità sanitarie locali i poteri di diffida tipici degli ispettori del lavoro.
<i>Direttiva 89/391/CEE</i>	Introduce misure per mantenere i luoghi di lavoro spazi salubri in cui lavorare.
<i>Decreto legislativo n. 626 del 1994</i>	Il decreto recepisce la direttiva comunitaria 89/391, regolamentando forme di sicurezza nei luoghi di lavoro.
<i>Decreto ministeriale n. 687 del 1996</i>	Riorganizza, decentra e rinomina gli uffici dell'Ispettorato del Lavoro.
<i>Decreto legislativo n. 124 del 2004</i>	Ha l'obiettivo di razionalizzare le funzioni ispettive in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Introduce la diffida accertativa e la conciliazione monocratica.
<i>Direttiva n. 18/2008</i>	Orienta l'azione ispettiva secondo i criteri di programmazione degli interventi e secondo i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione organizzativa.
<i>Legge n. 183 del 2010</i>	Il collegato lavoro riscrive l'articolo 13 del d. lgs. 124/2004 in tema di accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica.
<i>Decreto legislativo n. 149 del 2015</i>	Semplifica ed accentra l'azione ispettiva, istituendo un unico Ispettorato Nazionale del Lavoro, del quale fanno parte sia gli ispettori ministeriali, sia gli ispettori INAIL e INPS, ai quali il decreto estende i poteri caratteristici degli ispettori ministeriali, tra cui la carica di pubblico ufficiale.

Lo scopo del paragrafo è quello di analizzare attraverso i processi di isomorfismo, determinate pratiche lavorative degli ispettori del lavoro in Italia. L'obiettivo è di schematizzare le relazioni e le pressioni del campo istituzionale sino ad ora presentato, non necessariamente determinando delle cause e degli effetti, che nella realtà spesso si confondono, non presentandosi chiaramente distinti.

Alla luce delle modificazioni normative e organizzative sin qui sintetizzate, cercheremo per prima cosa di mettere in luce gli effetti che esse hanno avuto sull'attività ispettiva.

I processi legislativi e le scelte organizzative a livello europeo e nazionale sopra considerate hanno messo in evidenza una generale tendenza alla semplificazione della complessità.

Semplificare la complessità significa omologare quanto più possibile le modalità in cui decidere come processare un caso, come condurre una indagine, come portare avanti una ispezione. Significa cercare rendere il più semplice possibile il processo decisionale, ma anche quello operativo, riducendo le diversità di azione tra una sede territoriale dell'ispettorato e l'altra o, ancora più nello specifico, tra un ispettore del lavoro e l'altro. Semplificare la complessità significa uniformare il più possibile i compiti degli organi di vigilanza in tema di lavoro, traducendosi in uno snellimento delle procedure.

In secondo luogo, questo snellimento delle procedure si è tradotto anche nella individuazione a livello ministeriale di aree di intervento prioritarie. Tra queste, il contrasto al lavoro nero e la tutela delle norme in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Ragionando in termini di campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro, una prima spinta isomorfa proviene dall'alto. Questa forma di *isomorfismo coercitivo* è il risultato di riforme e riorganizzazioni formali delle modalità organizzative dei controlli nei luoghi di lavoro. A premere sia il legislatore nazionale, attraverso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sia attori internazionali, come il legislatore europeo e, ad esempio l'ILO.

Queste pressioni si traducono in due azioni principali:

- 1) semplificazione dell'organizzazione dei controlli;
- 2) introduzione di misure di controllo dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività ispettiva.

Vediamo, quindi, l'istituzionalizzazione di modalità di regolamentazione privata all'interno del settore pubblico, che si concretizzano nella trasposizione a quest'ultimo di modelli tipici

del mercato, portando che pubbliche amministrazioni ad adottare logiche e strumenti propri del *New Public Management* (NMP), che propone a contesti differenti le medesime soluzioni: modernizzazione ed efficienza (Hood, 1991). Lo scopo è quello di “sostituire la presunta inefficienza della burocrazia gerarchica con la presunta efficienza dei mercati” (Power, 2002, p.61). Perseguendo questo scopo che è, a tutti gli effetti, un mito razionalizzato, l’Ispettorato Nazionale del Lavoro incorpora modalità organizzative in linea con questa credenza socialmente condivisa e, pertanto, valida in quanto tale, introducendo, ad esempio, come criterio per la divisione delle risorse a livello di sede territoriale, il numero di ispezioni effettuate e di casi di lavoro nero risolti.

Parallelamente si assiste ad una progressiva depenalizzazione dei reati in materia di lavoro. Fino alla emanazione Legge 689/1981 il compito dell’ispettorato del lavoro era limitato ad accertare le violazioni in materia di lavoro e previdenza sociale. Dal 1981 ha anche il potere di erogare le relative sanzioni. Un’ ondata di depenalizzazioni avviene nel 2016 e il d. lgs. 8/2016 disciplina gli effetti della depenalizzazione dei reati in materia di lavoro e previdenza sociale trasformati in illeciti amministrativi, individuando specifiche misure sanzionatorie.

Da un lato diminuisce la “gravità dichiarata” di illeciti in tema di lavoro, dall’altro aumentano il numero di casi che gli ispettori del lavoro possono risolvere senza passare per una corte di giustizia.

Questo aumenta il numero di casi che le sedi territoriali si trovano a gestire e, al contempo, contribuisce a rendere necessaria, anche per un discorso di risorse a disposizione, l’introduzione di pratiche volte a semplificare la processazione di alcune situazioni. Questo si concretizza nell’introduzione, oltre che di pratiche di controllo della performance, di poteri totalmente nuovi in capo agli ispettori del lavoro, tra cui la diffida accertativa e la conciliazione monocratica. In particolare, lo strumento conciliativo preventivo, il cui utilizzo è discrezionale alla Pubblica Amministrazione, diviene quello privilegiato rispetto a quello repressivo. Sia pre l’espansione del campo di intervento dell’INL, sia perché questo meccanismo consente di smaltire celermente un grande numero di richieste di intervento, evitando inutili giacenze negli uffici pubblici che andrebbero a rallentare un intervento efficace e tempestivo dell’organo pubblico, affermandosi a poco a poco come lo strumento più efficace ed efficiente per risolvere controversie in materia di lavoro.

L’aumento del numero degli illeciti da sanzionare e della complessità dei rapporti di lavoro crea sempre maggiori incertezze nel campo ispettivo. Si possono allora individuare pressioni che conducono ad un *isomorfismo* di tipo *mimetico* per risolvere le incertezze, che si traducono

nella condivisione di orientamenti ispettivi tra le sedi territoriali dell'INL, sotto forma di circolari e pareri.

Ad una crescita della complessità si risponde in modo sempre più omogeneo e standardizzato, con un grande imperativo, quello di far “tornare i conti” e quello di “rendere conto”, attraverso un operato efficace ed efficiente, che prevede il coordinamento della *governance* di strutture decentrate, che sempre più sembrano tornare a dipendere dal centro. Quando parliamo di *accountability* ci riferiamo a quel processo attraverso cui la pubblica amministrazione deve dimostrare, attraverso meccanismi di rendicontazione, la coerenza delle sue azioni con gli obiettivi stabiliti e le risorse a disposizione (Moini, 2015).

Questa pratica nasce per rispondere alle richieste di trasparenza nei confronti della pubblica amministrazione, che in questo modo può dimostrare ai contribuenti come vengono utilizzate le risorse.

Abbiamo visto, inoltre, come l'ultima riforma dell'INL punti ad una deframmentazione degli organi che si occupano di tutela del lavoro e delle procedure attraverso le quali perseguire questo scopo, mantenendo comunque una dimensione territoriale, più prossima al problema del cittadino. Questi cambiamenti portano all'introduzione della valutazione della *performance* e degli *outcome*. A questi scopi viene implementato, nel 2009, il Progetto Qualità. Questo rappresenta uno strumento che vuole superare la valutazione dell'operato solamente attraverso il numero di verifiche ispettive condotte da ogni sede territoriale, ma anche considerando l'accertamento e la contestazione di queste. Il progetto qualità consiste nella elaborazione di due indicatori.

- 1) *Indicatore di efficacia complessiva dell'attività ispettiva*: misura la costanza e l'incisività del presidio del territorio da parte del personale ispettivo, monitorando trimestralmente il numero di accertamenti, relazionando questa cifra al numero di ispezioni programmate ad inizio anno ed assegnate a ciascuna struttura territoriale. Lo stesso indicatore serve per verificare il tasso di irregolarità riscontrato nelle verifiche, nonché la qualità dell'ispezione, che viene stabilita attraverso l'attribuzione di un punteggio in base alla complessità e alla gravità della categoria di illecito amministrativo o penale accertato oltre che al numero dei lavoratori coinvolti nel fenomeno monitorato.
- 2) *Indicatore di soddisfazione dell'utenza del servizio di ispezione del lavoro*: questo parametro vuole verificare la capacità di ciascuna sede territoriale di soddisfare le esigenze dei lavoratori, concentrandosi sulla capacità del servizio di far ottenere i crediti patrimoniali spettanti in relazione alla prestazione lavorativa effettuata. Tale capacità viene misurata attraverso il numero di

conciliazioni monocratiche andato a buon fine e il numero di diffide accertative portate avanti dalle sedi territoriali.

Queste pressioni, nell'incertezza, seguono i principi di razionalizzazione, ordinamento e coordinamento delle spinte coercitive, e risponde alla richiesta di qualità ed efficacia dell'azione ispettiva allo scopo di prevenire gli abusi e sanzionare i fenomeni di irregolarità sostanziale.

Sono diverse le forze che contemporaneamente agiscono nel campo in esame. Si può infatti individuare anche una crescente professionalizzazione degli ispettori del lavoro, che si connette alle pressioni isomorfiche di tipo *normativo* (Di Maggio e Powell, 1983). La spinta a conformarsi deriva, in questo caso, dalla consapevolezza della effettiva superiorità di determinate soluzioni. Per diventare ispettore del lavoro è necessario sostenere un concorso pubblico, che dal 1995 è riservato solamente a coloro in possesso di una laurea magistrale in discipline giuridiche o economiche. Una volta superato, l'ispettore del lavoro deve superare un anno di apprendistato, affiancando un ispettore con più esperienza, che ha il compito di "addestrarlo" (Nota di campo) alla professione. In questi ultimi anni sono aumentati anche i corsi formativi all'interno dell'organizzazione<sup>7</sup>, per raggiungere il più generico obiettivo di una armonizzazione delle pratiche e delle competenze. Allo stesso proposito la decisione di ritornare ad un unico ispettorato nazionale, che accorpi professionisti diversi in una unica, quella del più generico ispettore. Un processo ambizioso e, sicuramente, lento e ancora in corso.

## 2.5 Considerazioni conclusive

Il tema della discrezionalità degli *street-level bureaucrats*, ampiamente studiato soprattutto in Nord Europa e nei paesi anglosassoni, costituisce il tema centrale della presente ricerca, che pone al centro della propria indagine una particolare categoria di *street-level bureaucrats*: gli ispettori del lavoro. Gli ispettori del lavoro sono stati al centro di diverse ricerche in Nord Europa

---

<sup>7</sup> Si tratta di situazioni formative organizzate sia tra ispettori dello stesso livello e della stessa sede territoriale, sia a livello interregionale. All'interno della sede territoriale oggetto dell'osservazione partecipante, gli ispettori considerati esperti, in possesso di determinate *skills* hanno il compito, durante l'anno, di gestire alcune giornate formative. Due esempi di queste occasioni riguardano un corso organizzato per imparare ad utilizzare la piattaforma informatica per la rendicontazione delle ispezioni effettuate e uno relativo a come utilizzare il contachilometri delle vetture di autotrasporto, spesso oggetto di manomissione.

e negli Stati Uniti, ma sono assenti studi nel contesto italiano nell'ambito dell'implementazione delle politiche del lavoro e, più nello specifico, delle politiche di contrasto alle irregolarità lavorative.

Come si è cercato di rendere evidente nel secondo paragrafo, la normativa in tema di sfruttamento dell'attività lavorativa in Italia è particolarmente vasta e molto specifica, lasciando ampio spazio di manovra agli ispettori del lavoro in fase di applicazione.

In particolare, perché simili irregolarità lavorative vengono gestite in modo diverso? Che cosa significa sfruttamento lavorativo?

Per rispondere a questo ampio interrogativo di ricerca, l'ispettore del lavoro verrà considerato come *street-level bureaucrat* operante all'interno di un contesto più esteso rispetto alla propria singola organizzazione di riferimento, ossia all'interno di un campo organizzativo (Powell e DiMaggio, 1983).

Nel precedente capitolo sono state spiegate le ragioni di questa scelta, in questa sezione è stato allora definito il campo organizzativo dei controlli dei luoghi di lavoro, per dare spazio e azione a tutta la costellazione di attori che influenzano e sono al contempo influenzati dalle dinamiche del campo stesso.

Le forze istituzionali che investono il campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro sono state analizzate come spinte verso l'isomorfismo, verso la conformità.

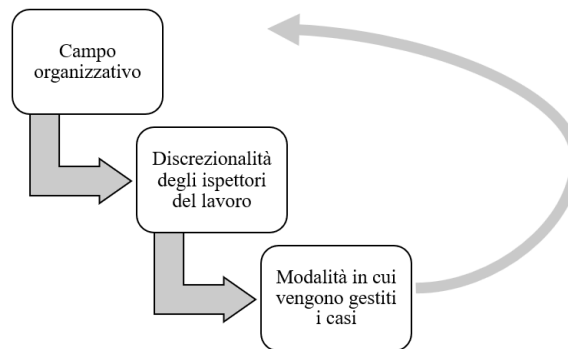
Ma conformità a cosa? Guardando alle pressioni coercitive, normative e mimetiche vediamo come l'attività ispettiva manifesti la necessità di adattarsi ad ambienti complessi e a logiche tra loro in contrasto, come ad esempio necessità di armonizzazione professionale, interventi normativi e soluzioni vantaggiose per risolvere situazioni di incertezza. Da un lato, allora, si cercherà di determinare caratteristiche professionali, creare dei requisiti, incrementare e istituire occasioni formative; dall'altro lato l'imperativo dell'efficienza, della quantificazione della prestazione e del soddisfacimento degli obiettivi stabiliti rendono necessarie fare delle scelte, stabilire priorità di azione e semplificare le modalità di intervento, garantire la qualità del servizio attraverso la quantità.

Queste contraddizioni hanno un peso non solo a livello sistemico e organizzativo, ma anche individuale. È in questi casi, infatti, che sussiste un dilemma, che l'ispettore del lavoro, in quanto *street level bureaucrat*, deve affrontare utilizzando gli strumenti normativi a sua disposizione nella gestione di un problema del cittadino. Quando ci si riferisce a un dilemma, si fa riferimento a tutte quelle situazioni in cui i valori sono in conflitto (Cooper, 2001). Esempi sono il conflitto tra il senso di giustizia degli *street level bureaucrats* e la correttezza della

procedura (Kelly, 1994; Maynard-Moody e Musheno, 2003), o tra legittimità ed efficienza (Loyens, 2016).

In questo senso, le contraddizioni tra le diverse pressioni istituzionali, generando dilemmi, creano lo spazio che consente agli ispettori del lavoro di utilizzare la propria discrezionalità. Questa libertà di azione consente loro di definire, attraverso le loro pratiche quotidiane, ciò che può essere considerato un'emergenza. Nel caso specifico, ciò che può essere considerato sfruttamento lavorativo, restituendo al campo pratiche e significati.

L'obiettivo principale è quello di evidenziare come il campo organizzativo influenza il modo in cui gli ispettori del lavoro affrontano i dilemmi che caratterizzano il loro intervento e come le loro decisioni retroagiscano sul campo stesso, contribuendo a costruire il significato di "grave sfruttamento lavorativo".



*Figura 7, Rappresentazione grafica degli scopi della ricerca*



## Capitolo 3.

### Con ordine affrontare il disordine: la metodologia della ricerca.

Il terzo capitolo è una sorta di “dietro alle quinte” del presente elaborato, con il quale si intendono illustrare le scelte metodologiche messe in atto per la realizzazione della ricerca. Si è cercato, nei due capitoli precedenti, di spiegare l’oggetto della ricerca e la chiave interpretativa. Il primo è la discrezionalità degli ispettori del lavoro nella gestione di quelle irregolarità lavorative che si trovano al margine tra forme di irregolarità criminali e non. La chiave interpretativa per studiare la discrezionalità è quella neo-istituzionalista: gli ispettori del lavoro sono stati considerati all’interno del più vasto campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro.

Il primo paragrafo di questo capitolo farà una breve rassegna metodologica in tema di *street-level bureaucracy*, di seguito, si scenderà nel dettaglio degli strumenti e delle tecniche utilizzate per la realizzazione di questa ricerca.

Verranno spiegate l’analisi documentale, l’indagine etnografica e la comparazione, resa qui possibile dall’utilizzo di scenari comparabili, ossia delle cosiddette vignette.

Si specifica in questa sede, che si è preferito rendere anonima la sede territoriale dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro in cui sono state condotte le osservazioni, oltre che, ovviamente, i nomi delle persone che, in Italia e nei Paesi Bassi, hanno partecipato a questa ricerca, rendendola possibile.

### 3.1 Studiare la *street-level bureaucracy*: considerazioni di ordine metodologico

Studiare la *street-level bureaucracy* significa studiare come gli operatori delle istituzioni pubbliche mettono in pratica regole, leggi e normative, adattando gli strumenti e le prescrizioni normative alle specifiche problematiche che si trovano a gestire (Saruis, 2015).

Lipsky (1980) apre il dibattito su questa tematica (dando vita a un vero e proprio filone di ricerca) per sottolineare l'importanza della discrezionalità dei piccoli burocrati impiegati all'interno delle agenzie pubbliche nella fase attuativa di standard, norme e linee guida. L'adozione di determinate strategie operative finisce per incidere in modo significativo sugli esiti delle politiche pubbliche, determinando, almeno in parte, l'allocazione di beni e servizi all'interno della società (Brodkin, 2011).

Secondo le parole dello stesso Lipsky (2010, p. XIX) quello della *street-level bureaucracy* è un approccio 'comparativo nella sua stessa essenza'. Nonostante il recente incremento di studi che utilizzano questa prospettiva (dimostrato anche dalla nascita di una conferenza internazionale sulla *street-level bureaucracy* che ogni due anni si tiene a Copenaghen), mancano contributi che si focalizzino specificatamente sulla metodologia di queste ricerche (Saruis, 2015).

Brodkin (2008) nel suo compendio sulla *street-level bureaucracy* diventato una prima lettura indispensabile per tutti coloro che intendono avvicinarsi a questo approccio, manifesta la necessità di formalizzare metodi specifici e condivisi dalla comunità scientifica, per facilitare la comprensione di che cosa succede all'interno della *black box* della implementazione delle politiche pubbliche.

Chiunque abbia familiarità con questo approccio teorico avrà certamente notato la varietà di argomenti che possono essere approfonditi e la varietà metodologica con cui studiarli (Brodkin, 2016).

Un primo filone di studi analizza come gli *street-level bureaucrats* con la loro pratica quotidiana influenzano le politiche pubbliche in diverse aree: servizi socioassistenziali, istruzione, sanità, attivazione della forza lavoro (Lindhorst e Padgett, 2005; Buffat, 2013; Van Berkel, 2013; Saruis, 2015; Loyens, 2015). Queste ricerche considerano la varietà di fattori che influenzano le scelte dei piccoli burocrati, mettendo in luce la complessità della posizione in cui si trovano.

Un altro filone espande lo spettro di analisi, inserendo gli *street-level bureaucrats* nel dibattito sulle trasformazioni del settore pubblico. Nello studio di questa dicotomia tra i crescenti controlli organizzativi e la necessaria autonomia dei piccoli burocrati, alcuni studiosi affermano che la progressiva standardizzazione delle procedure e la necessità di relazioni portano a una riduzione della discrezionalità (Evans e Harris, 2004); altri studi considerano l'ingresso

di figure manageriali e consulenti esperti all'interno della pubblica amministrazione come un processo di ridefinizione degli spazi di discrezionalità (Mattei, 2007; Jewell, 2007); altre ricerche considerano gli stessi manager dei burocrati di strada (Ricucci, 2005).

Infine, è possibile individuare un ulteriore filone, che si concentra sulla equità degli effetti delle scelte dei piccoli burocrati (Dubois, 2010; Brodtkin, 2011).

Appare chiara la varietà di argomenti trattati, alla quale corrisponde una varietà di strumenti metodologici utilizzati.

Sebbene sia tradizionalmente privilegiata una metodologia di tipo qualitativo, prevalentemente a causa delle difficoltà di operationalizzare concetti generali come quello di discrezionalità, non mancano *studi quantitativi*.

Hill (2013) ha individuato oltre 300 variabili per l'analisi dell'implementazione. Ma oltre a questo tentativo, non sono stati sviluppati strumenti *ad hoc*. Ciò nonostante, esistono esperienze empiriche di ordine quantitativo che hanno cercato di misurare i risultati effettivi delle politiche, comparandoli con quelli attesi (Rothstein e Stolle, 2001; Tummers & Bekkers, 2014; Thomann et al., 2018).

May e Winter (1999; 2001) hanno raccolto attraverso due questionari postali sul tema della deterrenza normativa (il primo campione è di 1.562 agricoltori, il secondo di 216 ispettori del lavoro), la percezione del rischio nella una violazione delle norme. I due autori hanno costruito delle variabili esplicative per mettere in luce come la modalità in cui gli *street-level bureaucrats* (ossia gli ispettori) utilizzano la normativa esistente, condiziona il rispetto delle norme da parte degli agricoltori.

Osiander e Steinke (2016) studiano i piccoli burocrati impiegati nei servizi per l'impiego in Germania, utilizzando dati secondari derivanti da una indagine sull'erogazione delle politiche di attivazione nel mercato del lavoro tedesco, analizzando le preferenze selezionate dai rispondenti *street-level bureaucrats*.

Ricucci (2005) ha intervistato attraverso lo strumento del questionario 286 *street-level bureaucrats* per capire come il management influisca sul benessere e su una applicazione della normativa "non ostile" all'utenza. Il questionario richiedeva informazioni relative agli obiettivi della loro organizzazione, alle casistiche percepite come priorità, alle loro opinioni personali sugli utenti e sul benessere lavorativo. In questa ricerca, le informazioni derivate dal questionario, sono state integrate da interviste condotte con metodi qualitativi.

Quello della discrezionalità rimane tuttavia un terreno esplorato principalmente con metodi qualitativi, che consentono di entrare maggiormente in profondità nel lavoro quotidiano dei piccoli burocrati (Davis e Rummery, 1999; Petter *et al.* 2002; Ellis, 2007; Ferrazza, 2008).

Gli studi etnografici sono comuni all'interno di questo filone di ricerca. La tecnica dell'osservazione partecipante è infatti quella che più permette di entrare in contatto diretto con le pratiche quotidiane, le routine e la cultura organizzativa, senza alcuna mediazione, anche se questi studi necessitano di molto tempo e di molte risorse e consentono di raccogliere dati difficili da comparare (Brodkin, 2008; May e Winter, 2007; Dubois, 2010). Brodtkin (2008) propone una strategia per combinare l'analisi delle pratiche organizzative e l'approccio etnografico, l'etnografia organizzativa, che consiste nell'analisi delle logiche organizzative, unita a quella delle condizioni di lavoro dei piccoli burocrati e della loro discrezionalità operativa. Per raggiungere questo obiettivo, secondo la studiosa, l'ideale sarebbe integrare i dati raccolti attraverso l'osservazione diretta con la raccolta di interviste semi-strutturate, per avere un quadro chiaro sia della complessità del processo decisionale, sia della complessità del contesto in cui questi professionisti agiscono.

Diversi hanno utilizzato questo doppio approccio nello studio degli *street-level bureaucrats*. Watkins-Hayes (2011) analizza che cosa succede quando i piccoli burocrati appartengono a minoranze che generalmente faticano ad accedere a determinati servizi. Lo fa analizzando, all'interno dei servizi sociali di Boston, l'interazione tra *street-level bureaucrats* ed utenti con un simile *background*, attraverso l'osservazione partecipante ed interviste semi-strutturate sia agli erogatori, sia ai destinatari del servizio.

Queste tecniche permettono di raccogliere dati ricchi e dettagliati, ma, oltre che di difficile comparazione, sono di difficile estensione. Questo è il motivo per cui diversi esperti di *street-level bureaucracy* hanno manifestato la necessità di trovare un modo per ampliare il dibattito su questi temi, lamentando la mancanza di studi comparativi a livello internazionale, nonostante la consapevolezza dell'importanza dell'esame delle similitudini e differenze tra più contesti (Lipsky, 2010; Saruis, 2015; Hupe *et al.*, 2015; Raaphorst e Loyens, 2018).

Questo è il motivo per cui questo elaborato intende cogliere la sfida lanciata da questi ricercatori e da queste ricercatrici, cercando di cogliere l'essenza comparativa della cornice teorica a cui si fa riferimento.

### **3.2 Metodo della ricerca: la discrezionalità in azione degli ispettori nel campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro**

Per la costruzione del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro è stata fatta una approfondita analisi documentale, che in parte ha preceduto ed in parte si è sovrapposta a quello che Semi (2010) definisce "il primo giorno di scuola" di un etnografo, ossia il primo

giorno dentro il campo etnografico. Con la tecnica dell'osservazione partecipante sono state condotte 178 osservazioni all'interno di una sede territoriale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Sono stati osservati tre differenti luoghi della discrezionalità, per un totale di 231 casi di irregolarità lavorative all'interno di settori produttivi diversi e di 257 interazioni tra ispettori del lavoro ed utenti e di 73 interazioni informali tra ispettori del lavoro.

Le osservazioni sono state svolte durante un periodo di 9 mesi complessivi, da febbraio a novembre 2017, non sono state condotte osservazioni nel mese di agosto.

In questi nove mesi sono state raccolte delle note di campo e del materiale fotografico, quando possibile. I diari sono stati riletti e da lì sono stati estratti dei risultati preliminari. Accettando la sfida lanciata dagli ultimi studi sulla *street-level bureaucracy*, è stata introdotta una parte di comparazione attraverso la tecnica delle vignette, per cercare di capire se quanto emerso dall'indagine etnografica fosse strutturale al ruolo professionale svolto dagli ispettori del lavoro osservati o invece l'esito di caratteristiche specifiche con cui questo ruolo professionale è esercitato all'interno di determinate cornici politico-istituzionali. A questo scopo sono stati costruiti degli scenari in modo tale da essere comparabili sia in Italia, sia in Olanda. Questi hanno costituito la base della comparazione. Attraverso questa tecnica sono stati intervistati 15 ispettori del lavoro in Italia e 15 in Olanda.

Le principali tecniche utilizzate per rispondere alle domande di ricerca rientrano all'interno del paradigma della ricerca qualitativa, più aperta e predisposta a captare l'imprevisto e che consente di raccogliere le informazioni nella loro "interezza", permettendo alla parte più umana e specifica di emergere (Cardano, 2011). Lo stile di ricerca qualitativa predilige, infatti, l'approfondimento del dettaglio, da utilizzare per ricostruire poi il quadro di insieme, per raggiungere il più ampio scopo, ossia quello di comprendere la complessità dei fenomeni sociali (Corbetta, 2012). Se la ricerca quantitativa risponde a questo ambizioso scopo semplificando l'oggetto di studio, la ricerca qualitativa segue la strada della riduzione dell'estensione del campo di interesse, per fare emergere la peculiarità del proprio oggetto di studio, adattando i propri strumenti al contesto specifico (Bryman, 2016).

### **3.3 L'analisi documentale**

Ogni materiale informativo su un dato fenomeno sociale che esiste indipendentemente dall'azione del ricercatore, prodotto per finalità diverse da quelle della ricerca sociale, è un documento (Corbetta, 2015). Il fatto che questo sia prodotto per scopi diversi fa sì che le

informazioni ottenute non siano distorte dal ricercatore e possano riguardare anche momenti precedenti a quello in cui la ricerca è condotta.

In genere, i documenti sono prodotti in forma scritta e, a seconda di chi li ha prodotti, vengono distinti tra documenti personali (autobiografie, diari, lettere, testimonianze orali) e istituzionali (documenti aziendali, verbali di processi, discorsi pubblici, articoli di giornale, organigrammi di società, certificati).

Per la realizzazione di questa ricerca è stato necessario utilizzare un grande numero di fonti istituzionali. La costruzione del campo organizzativo è stata possibile anche grazie a una consultazione approfondita di documenti normativi, di linee guida e di documenti di ordine organizzativo. Questo ha consentito di ottenere un quadro sintetico delle misure di carattere normativo in tema di ispezione del lavoro e, più in generale, della normativa a tutela e contrasto alle irregolarità lavorative. Questo quadro è stato articolato e presentato (Fig. 5, Capitolo 2) in modo tale da dare contezza della complessità, dei diversi ruoli e della variegata costellazione di attori che popolano il campo. I documenti normativi e le comunicazioni sono anche stati utilizzati per individuare le priorità e le trasformazioni che hanno caratterizzato il campo organizzativo al centro di questo lavoro, considerando anche l'eventuale definizione di procedure, regole e linee guida a livello nazionale e interregionale.

Altri documenti istituzionali sono stati consultati durante le osservazioni; questi hanno riguardato più nello specifico la sede territoriale che ha reso possibile la mia etnografia. Si tratta, ad esempio, dell'organigramma della sede territoriale, delle piantine dell'edificio, di circolari interne, delle newsletter settimanali, delle richieste di intervento.

L'autonomia operativa degli ispettori del lavoro è stata ampiamente riconosciuta. Tanto che a livello nazionale i documenti prodotti internamente (soprattutto in riferimento a circolari e linee guida) non sono direttivi e lasciano spazio di manovra a coloro che devono utilizzarli. In alcuni casi, invece, come in quello osservato, è l'organizzazione che interviene per cercare di ridurre questo spazio e rendere meno facile (ai lavoratori o alla parte datoriale) fare un ricorso che metta in discussione le decisioni dell'ispettore di turno, evitando in questo modo uno spreco di risorse. Il budget a disposizione dell'organizzazione di riferimento, in linea con quanto accade in generale agli enti pubblici, ha subito e sta subendo un forte ridimensionamento al quale ha corrisposto, come abbiamo visto nel capitolo precedente, una riorganizzazione del servizio, ma non una ricalibratura degli obiettivi, che rimangono invariati. Le difficoltà legate alla limitata disponibilità di risorse fanno ipotizzare la messa in atto di pratiche operative che tenderanno al razionamento dei servizi (Lipsky, 1980). È stato poi analizzato

anche il cosiddetto “materiale grigio” (Saruis, 2015, p. 109). Si tratta di documentazione di tipo informale, utilizzata a livello operativo senza una vera e propria autorizzazione formale. Questa fase, indispensabile alla realizzazione di ogni ricerca, ha consentito di individuare gli spazi di discrezionalità degli ispettori del lavoro, le priorità formali, le procedure standardizzate, gli strumenti di rendicontazione, i livelli di autonomia e le possibilità di interpretazione. Ma non solo. L’analisi si è estesa al contesto, rendendo possibile la realizzazione di un approfondimento normativo e anche storico, che si è tradotta nella strutturazione del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro, ma anche nella comprensione degli attori e delle loro relazioni.

Ricostruire l’andamento dei fenomeni socioeconomici e culturali consente sia di individuare le pressioni istituzionali che agiscono su un determinato oggetto, andando ad esempio a influenzare e modificare la domanda di interventi, sia di comprendere meglio i contenuti delle riforme e il dibattito pubblico e culturale sui temi in materia di lavoro che possono influire sulle modalità operative degli ispettori del lavoro.

### **3.4 Osservare gli ispettori del lavoro**

*Mi sono sentito depresso come non mi sentivo dalla pubertà  
ed ho riempito questi tre taccuini,  
per capire se era un problema mio o un problema loro.*

David Foster Wallace, Una cosa divertente che non farò mai più

Come già accennato, la metodologia scelta per la realizzazione della presente ricerca è prevalentemente qualitativa sia per la carenza di dati quantitativi, sia per le possibilità di entrare in contatto con l’esperienza dell’altro che essa consente (Semi, 2010).

Scopo della ricerca è infatti quello di capire il comportamento dell’altro, in questo caso dell’ispettore del lavoro e il metodo più adatto allo scopo è quello di avvalersi dell’indagine etnografica, che consiste, da un lato nell’immersione in un contesto sociale attraverso l’osservazione continua, dall’altro in una registrazione costante di ciò che è stato visto, sentito e capito (Fassin, 2013). Per rispondere alle domande di ricerca che intendono comprendere come gli ispettori del lavoro sciolgono ambiguità di diverso ordine e tipo per la risoluzione di casi compresi nella definizione giuridica di sfruttamento lavorativo, si è deciso di condividere, con questi, le loro attività quotidiane, partecipando direttamente al loro contesto.

Dopo diversi mesi di negoziazione della mia posizione, mi sono trovata ad affrontare il “primo giorno di scuola” all’interno del campo, consapevole della necessità di considerare e riconsiderare la mia posizione e il mio ruolo all’interno dell’ispettorato (Semi, 2010). La mia presenza è stata paragonabile a quella di una tirocinante, interessata alla gestione delle irregolarità lavorative, in particolare di quelle che potrebbero essere incluse dalla definizione giuridica di sfruttamento lavorativo ex. 603**bis** sopra considerata e che quindi hanno una o più delle caratteristiche previste dagli indici giuridici di sfruttamento. Ho condotto una osservazione scoperta. Tutti gli ispettori e le ispettrici erano a conoscenza della mia identità di dottoranda in sociologia e del mio interesse per le irregolarità lavorative, motivo per cui mi sono guadagnata un soprannome: “la tirocinante del disagio” (Nota di Campo). Nonostante fosse noto, dunque, il mio essere all’interno dell’ispettorato per motivi di ricerca, non tutti gli ispettori hanno compreso di essere loro stessi l’oggetto della ricerca.

All’interno di questo contesto ho affiancato gli ispettori del lavoro durante tre diverse fasi, che corrispondono a tre diversi luoghi e a tre diversi momenti decisionali, del processo di risoluzione di un caso di irregolarità lavorativa.

Le tre “stanze della discrezionalità” in cui sono stati osservati gli ispettori del lavoro sono le seguenti: 1) lo sportello delle denunce; 2) la stanza delle conciliazioni monocratiche; 3) la fase investigativa di ufficio.

Si intende specificare, in questa sede, che nonostante un ruolo rilevante nel decidere quando è grave lo sfruttamento lavorativo lo abbia la fase cosiddetta ispettiva, per vincoli legati alla mia posizione all’interno della sede territoriale osservata e per ragioni di sicurezza non mi è stato possibile prendere parte alle ispezioni nei luoghi di lavoro. Per questo motivo, ho avuto modo di affrontare i casi che hanno coinvolto imprese ispezionate solamente nella fase di *back-office*.

Il primo luogo osservato, dunque, è quello in cui il lavoratore sporge denuncia. Qui l’ispettore del lavoro può decidere se condurre un’indagine, se trovare una soluzione amministrativa scevra da sanzioni di qualsiasi tipo, o se aprire il caso. Nel secondo luogo, ossia la stanza della conciliazione monocratica, si concretizza la possibilità prevista dal decreto legislativo n. 124/2004 di trovare una soluzione amministrativa per la risoluzione di conflitti di natura retributiva e contributiva inerenti al rapporto di lavoro. Proponendo la soluzione conciliativa in fase di denuncia, questo istituto precede le ispezioni, che avvengono solamente in caso di mancato accordo tra lavoratore e datore di lavoro. L’ispettore del lavoro è una figura terza e imparziale che, sulla base delle dichiarazioni dei lavoratori, si impegna a trovare la soluzione migliore possibile per entrambe le parti. Risolvendo la controversia in questa fase, infatti, il



datore di lavoro è esente da qualsiasi tipo di sanzione. L'ispettore può decidere se incoraggiare una soluzione economica tra le parti o se impedire la riconciliazione. Durante la fase investigativa, gli ispettori del lavoro decidono come raccogliere informazioni sul caso e se fare o meno l'ispezione sul posto di lavoro.

I dilemmi in questi ambiti di intervento sono principalmente determinati dal fatto che gli ispettori del lavoro non possono avviare un'indagine per tutti i casi che sono loro presentati poiché le risorse non sono sufficienti. Ma non solo, in alcune situazioni, infatti, vi sono sovrapposizioni normative in cui è resa necessario l'azione interpretativa dell'ispettore e, ancora, particolari scelte e dinamiche organizzative.

L'osservazione partecipante rientra nel paradigma interpretativo (Corbetta, 2014), con il quale in questa sede si intende arrivare ad una comprensione delle modalità operative degli ispettori del lavoro, delle strategie messe in atto per la risoluzione di casi concreti, delle modalità in cui si realizzano processi decisionali per effetto dell'interazione con l'utenza. Partecipare alla vita lavorativa degli ispettori del lavoro richiede innanzitutto tempo. Guardare diverse irregolarità lavorative dallo stesso lato della scrivania degli ispettori del lavoro e con un ruolo da discente mi consente di apprendere le loro modalità decisionali e di capire le motivazioni alla base delle loro scelte. Un aspetto molto importante lo hanno anche i discorsi, non solamente le conversazioni con gli utenti, ma anche quelle informali, i cui tratti salienti sono determinatezza, immediatezza e spontaneità dello scambio. Questi momenti consentono di andare oltre i fatti, comprendendo credenze, sentimenti, criteri di azione, pressioni, facendo emergere dinamiche relazionali presenti all'interno del campo (Pellicciari, 1968).

Come ribadito da molti manuali di metodologia (Marradi, 2007; Silverman, 2008; Bryman 2012; Corbetta, 2012; Maxwell, 2013), chi osserva modifica la situazione osservata solo per il fatto di esserci. Per rendere maggiormente chiaro questo passaggio, si suggerisce la visione del celebre film svedese "Kitchen Stories" di Bent Hamer, in cui un ricercatore deve monitorare le azioni quotidiane di un uomo norvegese di mezza età e svolge questa attività dall'alto di un seggiolone simile a quello degli arbitri di tennis, posizionato in un angolo della cucina. Nonostante da protocollo di ricerca non possano interagire, dopo una prima resistenza da parte dell'osservato, che sentendosi tale modificherà le proprie abitudini, i due protagonisti instaurano un rapporto di amicizia. Creano una inevitabile interazione. Pertanto, non è solo importante la definizione del proprio ruolo all'interno del campo, ma anche essere consapevoli della propria presenza all'interno del contesto. Questo è il motivo per cui non è irrilevante come il campo si pone nei confronti del ricercatore; nel caso qui presentato, come ispettori ed ispettrici del lavoro si pongono nei confronti di una giovane ricercatrice. Mi è

capitato diverse volte che ispettrici del lavoro mi proponessero di fare assieme una pausa caffè, allo stesso modo in cui diversi ispettori del lavoro mi hanno chiesto la cortesia di portare loro il caffè.

Durante il lungo periodo di osservazione, il mio ruolo all'interno del campo etnografico è inevitabilmente cambiato. Da "una delle nuove tirocinanti" (Nota di campo), sono diventata "la tirocinante" (Nota di campo), per poi essere "la dottoranda" e, infine, "Rebecca" (Nota di campo). Questi diversi ruoli comportano diverse responsabilità all'interno del campo etnografico. Da discente, infatti, mi è stato riconosciuto un ruolo di sapere diverso: "lei è quella che ci studia". Da questo sono derivate richieste di suggerimenti, di opinioni, ma anche di condivisione di frustrazioni e insoddisfazioni legate al lavoro. La mia presenza è stata accettata e, con il tempo, capita. Ma anche negoziata. È stato negoziato non solo il mio ingresso nel campo, ma anche quello che potevo fare e, "seguendo la corrente" (Cardano, 2003, p.110), quello che mi trovavo a fare (sono state fatte fotocopie, computati file Excel, portati documenti, fatte commissioni).

Ricoprire ruoli differenti, mi ha consentito di osservare da differenti prospettive.

Un'altra grande potenzialità del metodo etnografico è quella di mettere a confronto il dire e il fare, dando all'osservatore la possibilità di problematizzare eventuali differenze. Spesso, infatti, può capitare che ciò che viene dichiarato, per molteplici ragioni, non rispecchi appieno il reale stato delle cose.

Perché quando ho chiesto se lo sportello fosse frequentato da molti stranieri mi è stata fornita una risposta negativa, mentre le osservazioni hanno mostrato una situazione differente?

Perché quando ho chiesto se gli stranieri che denunciano la propria condizione lavorativa all'ispettorato del lavoro sono generalmente in regola con i documenti mi è stato risposto che "no, no, è un servizio aperto a tutti" mentre, non ho osservato nessuna denuncia di uno straniero senza i documenti in regola?

L'etnografia consente di vivere la complessità e le contraddizioni della realtà che si intende studiare, ma comporta anche dei rischi.

Il ricercatore non deve, infatti, temere di contaminare i dati con la propria interpretazione: coinvolgimento e immedesimazione sono richiesti per guardare il mondo con gli occhi dell'altro, ma quello tra osservazione partecipante e partecipazione osservante è un equilibrio difficile da mantenere. Davis a proposito del coinvolgimento del ricercatore porta l'esempio del "marziano" e del "convertito" (1973). Il primo cerca di farsi coinvolgere il meno possibile nella situazione sociale studiata, guardandola con diffidenza e spogliandosi dei propri presupposti cognitivi e culturali; il secondo, invece, li abbraccia appieno, identificandosi in

maniera appassionata (e acritica) con gli schemi di vita del proprio oggetto di studio. La soluzione all'antinomia tra coinvolgimento e distacco è da trovarsi al centro: se essere marziano impedisce la comprensione del fenomeno, essere convertito ne impedisce la problematizzazione.

Lo strumento che il ricercatore ha a sua disposizione per distaccarsi dall'oggetto di studio e trovare un equilibrio tra le due posizioni appena considerate è dato dalle note di campo, che consentono la registrazione dei dati osservati. Esse sono paragonabili a un diario di bordo da tenere aggiornato, osservazione dopo osservazione. Si compongono di una dimensione oggettiva, che consiste nella descrizione di fatti, luoghi, odori, persone, accadimenti, discorsi, e di una dimensione soggettiva, più interpretativa, in cui il ricercatore registra, annota impressioni, riflessioni, sensazioni, stati d'animo, reazioni (Corbetta, 2012).

Si tratta di un lavoro che richiede tempo, precisione e costanza. Richiede tempo perché, soprattutto all'inizio, è importante fare descrizioni estensive, che coprano il più possibile quanto osservato e che siano fedeli alla realtà. Richiedono precisione, perché lette a posteriori devono consentire a chi le ha redatte di capire chi ha detto cosa, chi ha avuto quale reazione, tra chi è avvenuta l'interazione. Richiede costanza, perché è una raccolta di dati sfuggenti e, soprattutto nei casi in cui non si possono prendere annotazioni o registrare, le note di campo devono essere redatte il prima possibile, per non perdere dettagli che potranno essere importanti. Ad arricchire le note di campo anche fotografie, disegni, testi mail, articoli di giornale. Come scrive Cardano, per fare in modo che i documenti raccolti parlino, è necessario analizzarli. Solo in questo modo “si realizza il delicato passaggio dai costrutti del primo ordine, il linguaggio dei nativi, ai costrutti del secondo ordine, il linguaggio, le categorie concettuali della teoria sociologica” (Cardano, 2011, p.80).

Data la grande quantità e varietà di materiale che l'esperienza dell'osservazione partecipante consente di raccogliere, la fase dell'analisi e dell'interpretazione del materiale empirico ha costituito un momento impegnativo e delicato. Nonostante nell'osservazione partecipante l'analisi dei dati si possa considerare un processo continuo, Corbetta (2014) riconosce quattro fasi operative principali.

1. *Descrizione*: la descrizione è il prodotto scientifico fondamentale per la comprensione del fenomeno studiato. Deve essere densa, arricchita da considerazioni, sensazioni, riflessioni.
2. *Classificazione*: nello studiare ambienti collettivi, azioni complesse, singoli atti, emergeranno ricorrenze nel tempo, similitudini che permetteranno di costruire delle classificazioni. I casi

studiati vengono allora raggruppati in sottoinsiemi sulla base della loro similarità. Le classi che si vengono a creare devono essere esaustive e mutualmente esclusive.

3. *Dimensioni della tipologia*: le classificazioni vengono qui ulteriormente concettualizzate, mettendone a nudo la struttura, individuando le dimensioni che rendono le classi tra loro diverse.

4. *Temi culturali della società studiata*: l'individuazione del tratto culturale saliente del contesto in cui si studia rappresenta uno degli scopi ultimi dell'analisi etnografica. Non sempre il tema culturale che emerge è forte tanto da poter essere utilizzato e riproposto come categoria di analisi in altri contesti, ma comunque l'analisi del materiale empirico segue una traiettoria che va dal particolare al generale.

L'analisi del materiale etnografico consente di proporre spiegazioni generali a partire da quanto osservato.

L'osservazione sul campo ha portato alle seguenti considerazioni preliminari:

- 1) Le pressioni negli indirizzi delle politiche relative ai controlli delle irregolarità nei luoghi di lavoro, stanno introducendo una crescente standardizzazione delle procedure;
- 2) Le pressioni sono volte all' "accountability", con la conseguenza che gli ispettori sono spinti a risolvere il maggior numero di casi con il minimo spreco di risorse<sup>8</sup>;
- 3) Le pressioni dell'opinione pubblica sono differenziate in termini di priorità di azione e percezione della gravità dei casi. Pertanto, alcuni settori saranno trascurati e alcuni tipi di lavoratori saranno trattati con minore attenzione;
- 4) Alcune caratteristiche individuali degli *street-level bureaucrats*, come il genere, gli anni di esperienza lavorativa e il tipo di studi condotti, creano differenze nel modo in cui le irregolarità lavorative sono affrontate.

Per testare la validità di queste considerazioni preliminari e per comprendere quanto queste fossero strutturali al ruolo professionale svolto dagli ispettori del lavoro oppure l'esito di caratteristiche specifiche con cui questo ruolo professionale è esercitato entro cornici organizzative, è stata condotta una comparazione all'interno di due differenti contesti istituzionali che costituiscono il campo organizzativo in cui si trovano ad operare gli ispettori del lavoro. La tecnica utilizzata è stata quella delle vignette, che verrà illustrata dopo una breve rassegna degli studi comparativi nel filone della *street-level bureaucracy*.

---

<sup>8</sup> Si fa qui particolare riferimento alle conseguenze della trasposizione del modello di mercato al settore pubblico, per cui le pubbliche amministrazioni adottano sempre più strumenti e logiche proprie delle imprese private in linea con il paradigma del New Public Management.

### 3.5 Fare comparazione allo *street-level*: perché e come?

La rassegna metodologica sopra riportata ha portato il lettore a comprendere non solo le difficoltà metodologiche che, nello studiare la *street-level bureaucracy*, si presentano. Ma anche la sfida che dovrebbe essere colta dalla nuova generazione di ricercatori *street-level*, prima fra tutte quella della comparazione. Perché decidere di confrontare?

La ricerca all'interno di questa cornice teorica è per sua natura un tipo di ricerca comparativa (Lipsky, 2010), per il semplice fatto che le piccole burocrazie partono da una base comune: stanno tutte alla medesima distanza tra il problema del cittadino e la normativa formale. Nonostante questo, però, sono pochi i tentativi di ricerca comparata portati avanti all'interno di questo filone.

Hupe e Buffat (2014) sottolineano sia la necessità, sia la difficoltà di condurre ricerche comparate sulle burocrazie a livello di strada, a causa del forte radicamento territoriale di queste realtà. Per superare questo ostacolo, elaborano il concetto di *public service gap* come un modo per considerare i fattori contestuali e facilitare il confronto. Il *public service gap* altro non è che la differenza tra le risorse fornite ai burocrati di livello della strada e i compiti assegnati dal lato della domanda. Questo divario può essere utile per evidenziare somiglianze e differenze rispetto a casi diversi, ma anche a momenti diversi del processo decisionale.

Tra i primi approcci comparati allo studio delle piccole burocrazie e dei piccoli burocrati, è necessario citare lo studio condotto da Kelly (1994). Per la realizzazione di questa ricerca sono state raccolte storie raccontate dai piccoli burocrati. Studiando i diversi principi di giustizia e il modo in cui questi modificano le scelte degli operatori, sono messi a confronto due diversi gruppi di *street-level bureaucrats*: lavoratori dei servizi per l'impiego e insegnanti.

Anche Maynard-Mood e Mucheno (2003) studiano i dilemmi degli ispettori del lavoro con quelli degli insegnanti e dei lavoratori dei centri per l'impiego, attraverso una comparazione *cross-professional* e la raccolta di interviste semi-strutturate e di storie "in prima linea".

Thorèn (2008) sceglie lo stesso approccio per confrontare l'implementazione delle politiche di attivazione in due diversi servizi di collocamento in Svezia. Le somiglianze e le differenze evidenziate da questo confronto permettono di studiare l'influenza dell'attuazione delle politiche e dei risultati che ne derivano. Raaphorst e Loyens (2018) confrontano due casi studio condotti con metodi qualitativi, uno in un ispettorato del lavoro belga e l'altro nell'agenzia delle entrate olandesi. Le autrici esplorano come l'interazione con i cittadini e l'interazione

informale con i pari influenzano il modo in cui i processi decisionali divengono pratica, in termini di uguaglianza, andando a creare inclusi ed esclusi dal servizio.

Se sono presenti in letteratura tentativi di comparazione *cross-professional*, ossia tra diversi street-level bureaucrats, più difficile risulta individuare comparazioni tra diversi contesti. La causa di questa lacuna può risiedere nella difficoltà di creare un disegno di ricerca in grado di essere generalizzabile, senza cancellare le peculiarità del contesto in cui queste organizzazioni e questi professionisti sono inseriti (Hupe *et al.*, 2015).

Un *escamotage* metodologico per cercare di colmare questo vuoto può essere trovato nel metodo delle vignette, spesso utilizzate per analizzare processi di *governance*, impostazioni istituzionali e modalità di implementazione anche in contesti differenti. Le vignette sono state utilizzate come strumento di indagine in diverse discipline, tra cui sociologia, marketing e psicologia (Saruis, 2015). Si tratta di situazioni costruite che incapsulano ciò che il ricercatore ha trovato e visto attraverso la ricerca sul campo o documentale (Ely *et al.*, 1997). Gli scenari devono essere il più verosimile possibile, sono state a questo scopo costruite 3 vignette, a partire dalle osservazioni etnografiche e dalle considerazioni preliminari. Nello studio dei processi di *governance* e di implementazione nei diversi contesti, le vignette pongono il bisogno sociale come la costante artificiale rispetto alla quale descrivere ed analizzare contesti differenti. Il rischio dell'utilizzo di questo supporto all'intervista, è quello che gli intervistati siano portati a descrivere una realtà auspicabile (Finch, 1987). Questo è il motivo per cui è necessario creare situazioni il più possibile simili a quelle reali. Gli scenari devono essere il più verosimile possibile in modo da offrire agli intervistati la possibilità di riconoscersi nella risoluzione dei casi che incontrano nel corso della loro vita professionale (Barberis, 2010). Le vignette sono strumenti di ricerca molto flessibili (Barter e Renold, 2000), possono infatti essere adattate facilmente a diversi contesti e vanno, in questo modo, a costituire la costante della comparazione.

Quando non è possibile costruire le vignette attraverso il lavoro sul campo, sono costruite con l'aiuto di esperti, durante interviste a testimoni privilegiati. Discutere i casi proposti dal ricercatore, consente di aprire il dialogo sulle modalità operative messe in pratica dai professionisti, superando la barriera della riservatezza.

Agli intervistati viene chiesto di fornire una interpretazione del caso ipotetico e/o di simulare un processo decisionale (Barberis, 2010). Alcune ricerche recenti hanno utilizzato vignette per lo studio delle politiche sociali (Trifiletti, 2004; Kazepov, 2010; Sauris, 2015), conducendo analisi internazionali.

Gli scenari possono essere costruiti sotto forma di immagini, testo o altri stimoli, il più realistici possibile in modo da stimolare reazioni, raccogliendo precise informazioni qualitative in termini di ragionamenti, giudizi, atteggiamenti e percezioni.

Dopo la somministrazione dello stimolo, l'intervistato è invitato a immaginare e ragionare sulla propria esperienza, per dire come si comporta il personaggio centrale dello scenario. Le vignette sono utilizzate sia in ricerche quantitative che qualitative. Nelle ricerche con una impostazione quantitativa e sperimentale, gli intervistati devono scegliere la loro risposta da un elenco a scelta multipla di possibili risposte (Bloor e Wood, 2006).

Sia nella ricerca qualitativa, sia in quella quantitativa, per stimolare risposte realistiche i casi descritti nello scenario devono essere pertinenti e coerenti con il bagaglio esperienziale degli intervistati: più realistiche sono le vignette, più realistiche saranno le risposte (Finch, 1987; Gould, 1996; Wilks, 2004).

Solitamente i ricercatori che utilizzano questa tecnica, elaborano diverse vignette, per studiare situazioni diverse e mutevoli, o allo scopo di introdurre variazioni rispetto allo scenario presentato in partenza (Barter e Renold, 2000; Barberis, 2010; Møller, 2016). Questo per capire se e in che modalità l'introduzione di nuovi stimoli e nuove variabili modifica le risposte degli intervistati (Finch, 1987).

Le vignette possono essere uno strumento molto utile nella ricerca sulla street-level bureaucracy, per i seguenti motivi:

- 1) Le vignette rappresentano uno strumento meno invasivo per facilitare l'accesso alle informazioni, limitando l'intrusione fisica del ricercatore nel contesto studiato. Concentrando la discussione su casi (potenzialmente) concreti viene tutelata la riservatezza degli utenti reali e si riduce la sensazione degli intervistati di essere studiati, sollecitando il passaggio a esperienze reali (Barter e Renold, 2000);
- 2) Alcuni concetti al centro degli studi sulla street-level sono difficili da definire e da rendere operativi, come il concetto di "equità" o il concetto di "discrezione". Le vignette possono essere utili per aiutare i ricercatori ad assumere una prospettiva più vicina a quella dei piccoli burocrati, riducendo lo spazio di analisi e concentrandosi su specifici dilemmi (Saruis, 2015);
- 3) Le vignette possono essere uno strumento utile per testare ipotesi, ma anche per verificare eventuali risultati preliminari, estendendo l'analisi del ricercatore a più livelli, dal livello micro a quello macro, passando per il livello meso (Møller, 2016);

- 4) Le vignette sono utili per mettere a confronto gli intervistati con incarichi simili in situazioni diverse, consentendo in questo modo di fare emergere diverse "reazioni" alle stesse circostanze, adattando anche gli scenari ai contesti. Come accennato sopra, infatti, una particolarità di questo strumento di indagine è la sua flessibilità, che rende possibile creare scenari comparabili (Saruis, 2015).

Nonostante l'utilità di questo metodo per superare alcuni degli ostacoli che fare ricerca allo *street-level* comporta, non sono tante le ricerche ad averlo utilizzato. Saruis (2015), analizzando come gli operatori sociali gestiscono le sfide derivate dalle trasformazioni dei sistemi di welfare, ha utilizzato il metodo delle vignette per mettere a confronto le modalità operative degli operatori sociali a Bologna e Copenhagen, mettendo in luce le modalità in cui viene utilizzata la discrezionalità che hanno a disposizione per far fronte al cambiamento dei rispettivi sistemi di welfare. Le vignette utilizzate nell'indagine riportano qui una prima descrizione anagrafica del richiedente e del suo stato di bisogno e una serie di condizioni relative alla sua situazione. A seguito di questa descrizione, viene posta all'intervistato la seguente domanda stimolo: "Potrebbe raccontarmi il percorso di questo cittadino in difficoltà, a partire dal momento in cui decide di rivolgersi ai servizi per chiedere supporto?" (Saruis, 2015, p. 116).

Møller (2016) ha utilizzato questo metodo per studiare come gli assistenti sociali danesi decidono se un utente è idoneo o meno a beneficiare di un servizio sanitario. In questa ricerca, le vignette descrivono la malattia dell'utente, ma anche è contenuta una descrizione delle sue caratteristiche anagrafiche e socioeconomiche.

Harrits (2018) utilizza lo strumento delle vignette per studiare come e quando le scelte dei piccoli burocrati vengono influenzate dall'esistenza di diversi stereotipi. Una volta somministrata la vignetta, vengono poste agli intervistati domande semi-strutturate.

Nel prossimo paragrafo verranno illustrate le scelte metodologiche prese per condurre la parte comparativa della presente ricerca. In questo caso, le vignette sono state utilizzate per verificare i risultati preliminari emersi dall'indagine etnografica, estendendo l'analisi dal livello micro a quello macro, passando per il livello meso (Møller, 2016).

### **3.6 Le vignette nello studio della discrezionalità degli ispettori del lavoro. Un tentativo di comparazione**

I nove mesi di osservazione sul campo all'interno di una sede territoriale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro sono stati nove mesi di annotazioni, di trascrizioni, dove si è cercato il



più possibile di riportare la realtà attraverso la parola degli attori reali con i quali si sono condivise situazioni specifiche, sia formali sia informali.

I dati raccolti sono stati ordinati, sintetizzati, etichettati, trasformati e sono diventate preziose informazioni, che hanno creato ulteriori domande di ricerca che hanno reso necessario ampliare ed estendere il livello di analisi, cercando di capire come casi simili vengono risolti da ispettori del lavoro che operano all'interno di campi organizzativi diversi. Al campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro in Italia, è stato affiancato il campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro in Olanda, molto simile al primo per quanto riguarda gli attori coinvolti, ma molto diverso se si considerano la struttura organizzativa.

La ricerca mira a capire perché simili irregolarità lavorative vengono gestite in modo diverso dagli ispettori del lavoro e in che modo questi ultimi si muovono all'interno dello spazio discrezionale che hanno a loro disposizione. Per agevolare la presente analisi anche in termini di cornice politico istituzionale, si è deciso di mettere a confronto la risoluzione di casi simili all'interno di due contesti che possono in qualche modo considerarsi opposti. Quello italiano, riformato di recente, in cui le norme in tema di lavoro cambiano molto velocemente, ma non altrettanto chiaramente, lasciando ampi spazi decisionali a chi deve utilizzarle, mediando tra norma e bisogno del cittadino e quello olandese, in cui la normativa è estremamente dettagliata, con precisi strumenti e modalità di attuazione. Questa ricerca vuole evidenziare le somiglianze e le differenze all'interno di diversi contesti, ragionando in termini più ampi (Jewell, 2007; Lipsky, 2010; Saruis, 2015; Hupe *et al.*, 2015). Come sostenuto da Durkheim (1982), confrontare i casi in cui le variabili di interesse sono presenti o assenti nello stesso momento è l'unico modo in cui gli scienziati sociali potrebbero spiegare meglio la complessità della realtà sociale e stabilire in che modo viene influenzata l'azione. Questo è il motivo per cui si ritiene necessario analizzare attività simili in diversi paesi.

Gli scenari sono stati costruiti sulla base della ricerca etnografica condotta in Italia, dalla quale sono emerse delle considerazioni preliminari, testate e approfondite attraverso la comparazione.

Sulla base dell'osservazione partecipante in Italia e delle osservazioni preliminari sopra riportate, sono stati costruiti tre scenari verosimili all'esperienza quotidiana degli ispettori del lavoro. Sono state costruite tre richieste di intervento da parte di lavoratori che denunciano una irregolarità lavorativa che si colloca alla base della piramide di sfruttamento, ossia al confine tra forme di sfruttamento gravi e non gravi (Fig. 2, Capitolo 1).

Nel caso considerato "neutrale" (Møller, 2009) il lavoratore coinvolto è autoctono, lavora nel settore della ristorazione, settore produttivo in cui le irregolarità sono frequenti e il loro livello

è costante nel tempo (INL, 2018). Il secondo caso riguarda Alina, una lavoratrice domestica di origine rumena. Il terzo caso riguarda Paci, autista di un autoarticolato di origine albanese. Il settore del lavoro domestico e quello della logistica sono stati scelti poiché entrambi caratterizzati da una elevata diffusione delle irregolarità lavorative, così come il settore della ristorazione, (FRA, 2015) con manodopera generalmente poco qualificata e prevalentemente straniera. Il settore della logistica è però differente dalla ristorazione e dal lavoro domestico, poiché negli ultimi anni si è sviluppato un processo di auto-organizzazione dei lavoratori che ha dato vita alla affermazione di organizzazioni di rappresentanza più forti e molto combative. Per questo, è aumentata l'attenzione verso questo segmento dell'attività economica.

La logistica oggi come oggi è l'occhio del ciclone. Un casino. Sicuramente un settore in cui bisogna agire bene organizzati, con urgenza.

Nota di campo, Aprile 2017

Il settore domestico, al contrario, non appare come un settore presente nell'agenda setting dei mezzi di comunicazione. È un'area in cui, per giunta, le lavoratrici (si userà parlando di lavoro domestico il femminile, sia per la prevalenza di lavoratrici domestiche di sesso femminile, sia perché i casi di lavoro osservati durante lo studio etnografico hanno coinvolto solamente donne) lavorano in condizione di forte isolamento e non godono di una forza collettiva.

Le irregolarità denunciate nelle richieste di intervento costruite nelle vignette sono simili nei tre scenari ed hanno a che fare con 1) la mancanza di retribuzione, 2) l'isolamento lavorativo; 3) tentativi di controllo da parte del datore di lavoro, ad esempio relative alle pause o alle modalità in cui i lavoratori impiegano il proprio tempo di lavoro; 4) orario di lavoro superiore rispetto a quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali; 5) mancanza di riposo.

Dopo la presentazione degli scenari, la conversazione è guidata da domande semi-strutturate, senza tuttavia limitare il "fuori pista" degli intervistati, da cui sono infatti emerse utili informazioni aggiuntive.

Durante le interviste si è chiesto agli ispettori del lavoro di spiegare come gestiscono la richiesta di intervento a partire dallo sportello delle denunce, andando poi a ricostruire la catena del processo decisionale, cercando di mettere in luce il modo in cui viene percepito l'utente, come vengono interpretate regole e procedure (ad esempio in termini di equità e giustizia), come vengono sciolti i principali dilemmi del lavoro quotidiano.

Agli intervistati è anche stato chiesto di confrontare le diverse richieste di intervento, scegliendo la più grave, ragionando in termini di similitudini e differenze di trattamento e gestione.

Il confronto di come sono messi in pratica gli stessi compiti in due contesti differenti, richiede una conoscenza approfondita di entrambe le realtà, anche e soprattutto per rendere comparabili gli scenari, in modo tale da rimanere verosimili in entrambi i contesti (Harrits, 2018).

Questo è il motivo per cui nei Paesi Bassi state condotte 5 interviste esplorative con esperti, chiedendo anche suggerimenti su come rendere più verosimili le richieste di intervento.

*Tabella 4, Vignette per gli ispettori del lavoro intervistati in Italia*

<p><b>Vignetta 1</b></p>	<p>Alina ha 46 anni e viene dalla Romania. Si rivolge all'Ispettorato del Lavoro avanzando la seguente richiesta di intervento:</p> <p>Ho lavorato per la famiglia Rossi come domestica coabitante dal 23 Novembre 2016 al 17 Marzo 2017. Sono stata pagata in nero il primo mese, dopo non ho più ricevuto nessuna retribuzione. Il mio vicino di casa mi aveva messa in contatto con la famiglia Rossi, perché Rosa Rossi aveva bisogno di assistenza per la madre malata. La mamma era cieca. Aveva bisogno di aiuto per camminare. Era Rosa a darmi tutte le istruzioni. Ogni settimana, il lunedì e il mercoledì, faceva la spesa per la madre e anche per me. Con me era molto severa. Mi sgridava, controllava quanto mangiavo e mi chiamava 3 volte al giorno per sapere cosa facevo. Io assistevo la madre dalle 7,00 alle 22,00. Spesso anche la domenica. Il 17 Marzo Rosa mi ha chiamata dicendomi che</p>
--------------------------	--

	<p>non servivo più. Non mi rispondono al telefono e non mi hanno mai pagata.</p>
<p><b>Vignetta 2</b></p>	<p>Mario ha 29 anni e viene dall'Italia. Si rivolge all'Ispettorato del Lavoro avanzando la seguente richiesta di intervento:</p> <p>Il 13 Febbraio sono stato assunto dal ristorante "O sole mio" con un contratto full time a tempo indeterminato. Mi sono licenziato il 4 Settembre 2017 perché non ricevevo il salario da 4 mesi. Il mio contratto era da lavapiatti, ma aiutavo in cucina e preparavo pranzi e aperitivi. In cucina lavoravo con me Carlo, il figlio del proprietario. Il contratto prevedeva 36 ore settimanali di lavoro, ma ne lavoravo 60, senza che mi venissero pagati gli straordinari. Ricevevo un fisso di 1000 euro mensili. Non ho ricevuto il TFR.</p>
<p><b>Vignetta 3</b></p>	<p>Paci ha 39 anni e viene dall'Albania. Si rivolge all'Ispettorato del Lavoro avanzando la seguente richiesta di intervento:</p> <p>Ho iniziato a lavorare per la cooperativa La Strada Trasporta il 27 Gennaio 2016, con un contratto a tempo indeterminato full time, con mansione di autista. Mi chiedevano di essere reperibile dal lunedì alla domenica. Avevo a disposizione un autoarticolato, che in quel periodo usavo anche come casa, non avendo la residenza in Italia e nemmeno un'abitazione. Andavo a caricare la merce in vari depositi in tutta Italia. Ricevevo le indicazioni di quello che dovevo fare tramite sms. Non percepivo una retribuzione per gli straordinari e non facevo i riposi previsti tra un turno e l'altro, perché mi</p>

	<p>davano delle consegne impossibili. Ho dato le dimissioni per giusta causa non avendo ricevuto le ultime due mensilità. Non ho ricevuto nemmeno il TFR.</p>
--	---

*Tabella 5, Vignette per gli ispettori del lavoro intervistati in Olanda*

<p><b>Vignetta 1</b></p>	<p>Alina ha 46 anni e viene dalla Romania. Si rivolge all’Ispettorato del Lavoro avanzando la seguente richiesta di intervento:</p> <p>Ho lavorato per la famiglia Rossi come domestica coabitante dal 23 Novembre 2016 al 17 Marzo 2017. Sono stata pagata in nero il primo mese, dopo non ho più ricevuto nessuna retribuzione. Il mio vicino di casa mi aveva messa in contatto con la famiglia Rossi, perché Rosa Rossi aveva bisogno di assistenza per la madre malata. La mamma era cieca. Aveva bisogno di aiuto per camminare. Era Rosa a darmi tutte le istruzioni. Ogni settimana, il lunedì e il mercoledì, faceva la spesa per la madre e anche per me. Con me era molto severa. Mi sgridava, controllava quanto mangiavo e mi chiamava 3 volte al giorno per sapere cosa facevo. Io assistevo la madre dalle 7,00 alle 22,00. Spesso anche la domenica. Il 17 Marzo Rosa mi ha chiamata dicendomi che non servivo più. Non mi rispondono al telefono e non mi hanno mai pagata</p>
<p><b>Vignetta 2</b></p>	<p>Joram ha 23 anni e viene dai Paesi Bassi. Si rivolge all’Ispettorato del Lavoro avanzando la seguente richiesta di intervento:</p> <p>Il 13 Febbraio sono stato assunto dal ristorante “Eet Goed” con un contratto full time a tempo indeterminato. Mi sono licenziato il 4 Settembre 2017 perché non ricevevo il salario da 4 mesi. Il mio contratto era da lavapiatti, ma aiutavo in cucina e preparavo pranzi e aperitivi. In cucina lavoravo con me Alex, il figlio del proprietario. Il contratto prevedeva 36 ore settimanali di lavoro, ma ne lavoravo 60, senza che mi venissero pagati gli straordinari. Ricevevo un fisso di 800 euro mensili. Non ho ricevuto il TFR.</p>

### Vignetta 3

Paci ha 39 anni e viene dall'Albania. Si rivolge all'Ispettorato del Lavoro avanzando la seguente richiesta di intervento:

Ho iniziato a lavorare per la cooperativa DND TRANSPORT il 27 Gennaio 2016, con un contratto a tempo indeterminato full time, con mansione di autista e provvisto di permesso di lavoro. Mi chiedevano di essere reperibile dal lunedì alla domenica. Avevo a disposizione un autoarticolato, che in quel periodo usavo anche come casa, non avendo la residenza in Italia e nemmeno un'abitazione. Andavo a caricare la merce in vari depositi in tutta Italia. Ricevevo le indicazioni di quello che dovevo fare tramite sms. Non percepivo una retribuzione per gli straordinari che facevo e non facevo i riposi previsti tra un turno e l'altro, perché mi davano delle consegne impossibili. Ho dato le dimissioni per giusta causa non avendo ricevuto le ultime due mensilità. Non ho ricevuto nemmeno il TFR.

In Olanda sono stati intervistati 15 ispettori del lavoro tra aprile e agosto 2018, in Italia sono stati intervistati 15 ispettori del lavoro tra ottobre e dicembre 2018. Le interviste in Italia sono state condotte in lingua italiana, nei Paesi Bassi la lingua utilizzata è stata l'inglese, ma era sempre presente una studentessa di origini olandesi, per aiutare e risolvere eventuali incomprensioni linguistiche, verificatesi solamente in tre occasioni durante una sola delle 15 interviste.

Le vignette si sono rivelate uno strumento di indagine indispensabile ai fini della comparazione per diversi motivi. In primo luogo, le difficoltà linguistiche hanno reso impossibile condurre una osservazione partecipante in Olanda, consentendo l'accesso ad informazioni non raggiungibili altrimenti. In secondo luogo, le note di campo raccolte nei 9 mesi di osservazione partecipante nella sede territoriale dell'Ispettorato del Lavoro Italiano sono un documento molto ricco e dettagliato. Sono emersi diverse questioni sulle quali focalizzare l'attenzione e di difficile interpretazione. Lo strumento delle vignette ha permesso di delimitare il contesto della ricerca, concentrandosi sui casi selezionati a seguito dell'osservazione partecipante e focalizzando l'attenzione su specifici risultati preliminare da testare e approfondire. In entrambi i contesti, iniziare l'intervista con la somministrazione di casi verosimili ha

influenzato positivamente il clima della discussione, incentivando anche riferimenti spontanei ad esempi pratici relativi a casi reali. I due contesti considerati sono molto diversi tra loro, come prima accennato, così diversi da poter essere considerati opposti e questo è uno dei motivi già considerati da Hupe e Buffat (2014) e considerati un ostacolo alla comparazione negli studi sulla *street-level bureaucracy*. Le vignette diventano allora indispensabili per costituire una costante artificiale, superando queste difficoltà, consentendo di spostare il focus sull'analisi delle similitudini e delle differenze dei processi decisionali narrati.

### 3.7 Considerazioni conclusive

Nel presente capitolo è stato presentato l'impianto metodologico alla base di questa ricerca. Partendo da una rassegna metodologica sugli studi in materia di *street-level bureaucracy*, sono stati messi in luce i tasselli che hanno reso necessarie determinate scelte, giustificandole sia a partire dalla letteratura, sia dalle domande e fasi di questa ricerca.

L'intenzione più ampia è quella di rispondere alla sfida della comparazione per chi studia le piccole burocrazie, sfida posta come una necessità da diversi studiosi (Hupe et al., 2015, Hupe e Buffat 2014, Raaphorst e Loyens 2018). L'ultima parte del capitolo si sofferma sulla tecnica delle interviste avvalendosi dello strumento della vignetta, mettendo in luce le possibilità che offre sia in termini di accesso alle informazioni, sia per lo sviluppo di analisi comparate, spesso limitate (come in questo studio) a causa delle differenze e delle peculiarità di ogni contesto.

È importante considerare come l'utilizzo di questo metodo non sia privo di rischi. Abbiamo visto come Finch (1987) metta in luce il rischio della incongruenza che può emergere tra ciò che viene detto e ciò che viene fatto, incongruenza messa in luce anche da alcune considerazioni presentate nel paragrafo sull'osservazione partecipante, che consente invece di avere un controllo diretto sul fare (Semi, 2010). Inoltre, quello della desiderabilità sociale, non è un problema esclusivo di questo strumento di indagine, come riportato da diversi manuali metodologici (Marradi, 2007; Bryman, 2012; Corbetta, 2015). Nonostante, allora, queste limitazioni, quello delle vignette si è rivelato, per più motivi, uno strumento utile, che ha influenzato positivamente la discussione e facilitato la comparazione internazionale.

Indispensabile, a questo ultimo scopo, la collaborazione con esperti internazionali e studiosi, che ha consentito di superare alcune barriere linguistiche e culturali, per cercare di dare una forma all'essenza comparativa della cornice teorica della *street-level bureaucracy*.







## Capitolo 4

### Le stanze della discrezionalità

Questo capitolo è dedicato alla discrezionalità in azione. Alla discrezionalità, dunque, per come si manifesta e per come viene esercitata all'interno dell'ufficio territoriale osservato. Attraverso l'utilizzo delle note di campo e del materiale raccolto durante i nove mesi di osservazione partecipante in una sede territoriale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, verranno descritte le stanze della discrezionalità, ossia quei luoghi fisici deputati all'incontro con i cittadini e alla presa di decisioni, all'interno dei quali, attraverso l'interazione, viene esercitato il potere discrezionale degli ispettori del lavoro.

La descrizione dell'organizzazione dello spazio osservato servirà per descrivere gli istituti giuridici che al suo interno si realizzano, gli utenti del servizio, gli ispettori del lavoro osservati, ma anche le relazioni e le interazioni che le stanze le riempiono.

Infatti, nonostante le qualità spaziali rivestano grande importanza per le modalità e gli esiti degli interventi, si tratta di dimensioni generalmente trascurate sia nella progettazione dei servizi, sia dalla ricerca. La dimensione concreta di spazi e infrastrutture materiali viene per lo più studiata svincolata dallo studio dell'organizzazione e delle pratiche del servizio (Secchi, 2005; Munarin *et al.*, 2012). Ma anche quando la dimensione territoriale dei servizi di welfare viene considerata, questa non viene inserita all'interno di spazi e luoghi concreti (Ferrera, 2005; Kazepov, 2010; Saruis, 2015).

L'analisi sviluppata nei paragrafi successivi mira ad affrontare il modo in cui l'organizzazione spaziale riproponga dinamiche istituzionali e si rifletta sulla modalità e la qualità della interazione tra servizi e cittadino.

L'osservazione di queste dinamiche a livello micro può mettere in luce come diversi livelli di interazione sociale e di decisione si ripropongano nelle configurazioni spaziali (Lascoumes e Le Galès, 2007).

Il primo paragrafo considera la localizzazione spaziale e l'organizzazione formale della sede territoriale dell'INL osservata. Il secondo paragrafo, partendo dalla descrizione dello sportello delle denunce, descrive il primo momento dell'incontro e le prime possibilità decisionali che gli ispettori del lavoro hanno a propria disposizione. Nel terzo paragrafo si descrive la stanza all'interno della quale avvengono le conciliazioni monocratiche, ossia un istituto previsto dal decreto legislativo n. 124/2004 che consente di trovare una soluzione amministrativa per la risoluzione di conflitti di natura retributiva e contributiva inerenti al rapporto di lavoro. Questo istituto precede le ispezioni, che avvengono solamente in caso di mancato

accordo tra lavoratore e il datore di lavoro. Il quarto paragrafo pone al centro gli uffici degli ispettori del lavoro, all'interno dei quali avviene il lavoro di back office delle fasi investigative. Qui gli ispettori del lavoro decidono come raccogliere informazioni sul caso e se fare o meno l'ispezione sul posto di lavoro.

Nel paragrafo conclusivo verrà considerata l'importanza della organizzazione spaziale nell'incontro burocratico e nell'utilizzo della discrezionalità da parte degli ispettori del lavoro in quanto *street-level bureaucrats*.

#### 4.1 La sede territoriale osservata

Oggi è stato il mio primo giorno in ispettorato e mi sono persa. Dovrei raggiungere l'ufficio di Savio (ispettore del lavoro, primo con cui sono entrata in contatto), ho capito solamente che si trova al secondo piano. Arrivata al piano nessuno mi apriva la porta, sono però riuscita ad entrare con un ispettore che è entrato di fretta, per timbrare il badge. C'è, infatti, una macchinetta per timbrare entrate e uscite appena si varca la porta di vetro. Nonostante in un primo momento nessuno sembrava essersi accorto del mio ingresso al secondo piano, sono stata fermata da un'ispettrice al quarto passaggio (disorientato) di fronte alla sua porta. Esce innervosita e con voce da rimprovero mi chiede cosa ci faccio lì, dicendomi che quello è il secondo, non il primo piano. E che solamente il primo piano è aperto al pubblico. Le spiego che sono una dottoranda e che ho un appuntamento con Savio. Cambia subito espressione, mi sorride e mi accompagna alla porta giusta. Per arrivarci abbiamo svoltato a destra, a destra e infine a sinistra.

Nota di campo, gennaio 2017

La sede all'interno della quale sono state svolte le osservazioni è una delle 80 sedi territoriali presenti nel territorio nazionale.

Il direttore dell'ufficio ha la responsabilità di allocare le risorse ed è suo compito anche la gestione dell'attività di vigilanza, conciliazione e formazione degli ispettori della sua sede.

“Naturalmente abbiamo delle direttive nazionali, ma non bastano. Bisogna comunque riuscire ad architettare tutto per rendere queste formule nazionali coerenti ed omogenee allo stile della nostra organizzazione. Sono pieno di fili da sciogliere per riuscire ad avere un'omogeneità di ufficio e capire a chi delegare, con chi condividere le mie responsabilità.”

Nota di Campo, giugno 2017.

Conversazione con il Direttore.

L'attività della sede osservata è suddivisa in sei macro-aree (Fig. 8). Di queste sei, sono quattro le macro-aree di attività che coinvolgono ispettori del lavoro: unità di raccordo regionale,

processo di vigilanza, processo di pianificazione, controllo e funzionamento e processo servizi all'utenza. Le altre attività vengono svolte da carabinieri o da personale amministrativo. Un ispettore può far parte di più macro-aree. Questo significa che può sia essere membro di un team ispettivo, sia far parte dell'unità di raccordo regionale. Oppure che può sia essere di turno allo sportello, sia coinvolto nel processo di pianificazione, controllo e funzionamento dell'attività.

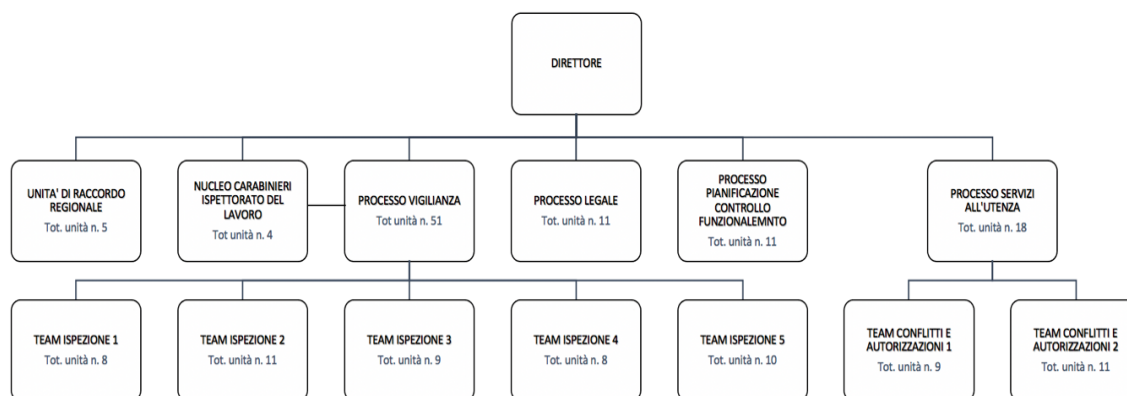


Figura 8, Organigramma della sede territoriale dell'INL osservata

Fonte: Note di campo

Gli ispettori del lavoro sono 45 in tutto l'ufficio. Il resto del personale è amministrativo. Questa seconda categoria di personale si dedica ad attività che richiedono una elaborazione veloce e più burocratica, *'alle carte'* (nota di campo). Gli ispettori del lavoro, invece, sono quei professionisti che, in prima linea, si trovano a gestire l'intera filiera della richiesta di intervento (dalla denuncia da parte del lavoratore alla eventuale ispezione e sanzione) e a monitorare il territorio in modo spontaneo, sulla base di segnalazioni anonime e di situazioni considerate particolarmente a rischio di irregolarità.

Gli ispettori "junior" sono stati arruolati con l'ultimo concorso del 2004. Gli ispettori "senior" si dividono tra chi è entrato in servizio con i concorsi precedenti a quello del 2004 e chi è entrato senza concorso, tramite avanzamenti di carriera. La principale differenza tra chi ha avuto accesso alla professione tramite concorso pubblico o senza, risiede nel possesso del titolo di studio. Prima del concorso era infatti sufficiente un titolo di studio di scuola secondaria superiore. Le lauree che successivamente sono diventate necessarie sono quella in giurisprudenza, quella in scienze politiche e quella in economia.

Le principali attività osservate durante l'attività etnografica sono comprese all'interno di due processi: quello di vigilanza (conciliazione monocratica, attività ispettiva e lavoro di *back-office*) e quello di servizi all'utenza (richieste di intervento).

L'esposizione vuole utilizzare l'organizzazione dello spazio per dare senso materiale e concreto alle attività dell'Ispettorato del Lavoro guardando alla implementazione a partire dalla struttura in cui è localizzata (Bifulco e Vitale, 2003).

La sede dell'ispettorato fa parte di un edificio a più piani, all'interno del quale non è l'unica organizzazione presente. Nello stesso stabile, infatti, vi sono uffici affittati ad assicurazioni, studi legali, studi commerciali. All'Ispettorato del Lavoro appartengono tre piani, che vanno dal primo al terzo. I tre piani sono organizzati in modo uguale, l'unica differenza è data dal fatto che nel primo è presente un salone per riunioni utilizzato anche per lo svolgimento di corsi di formazione e uno sportello denunce. Ogni piano è circolare, si sviluppa attorno a un cortile interno centrale. Le scale per accedervi a piedi ruotano attorno ai due ascensori al piano terra.

Le piantine sotto riportate (Fig. 9) rappresentano i tre piani dell'ufficio osservato.

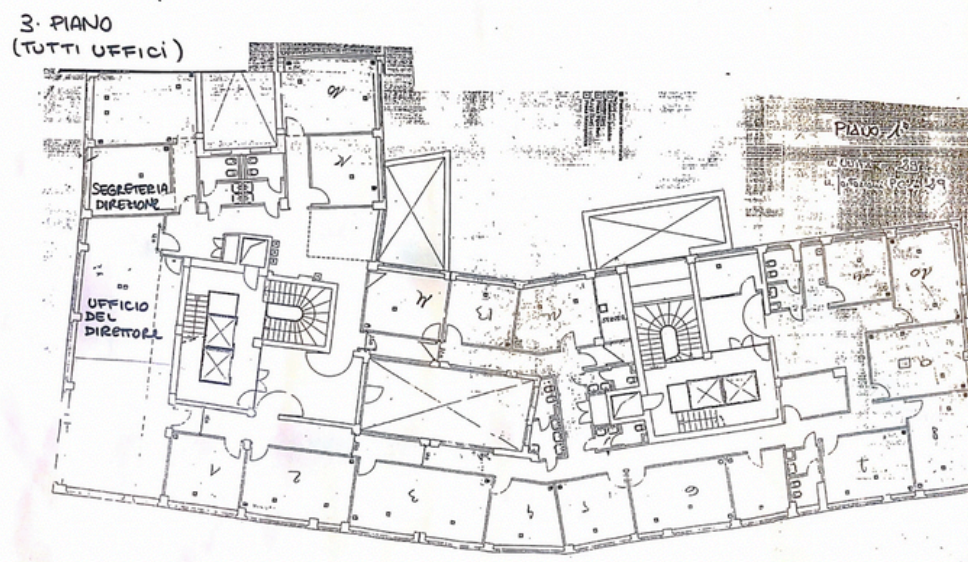
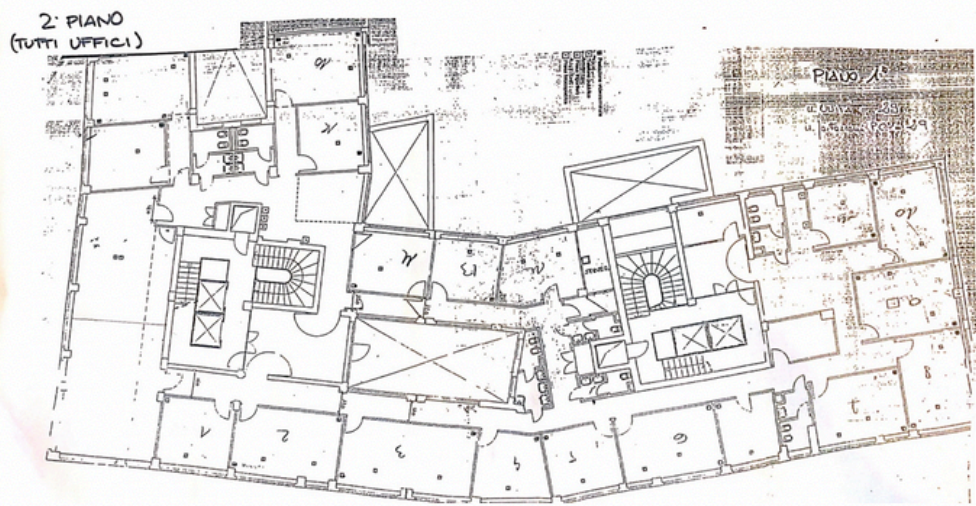
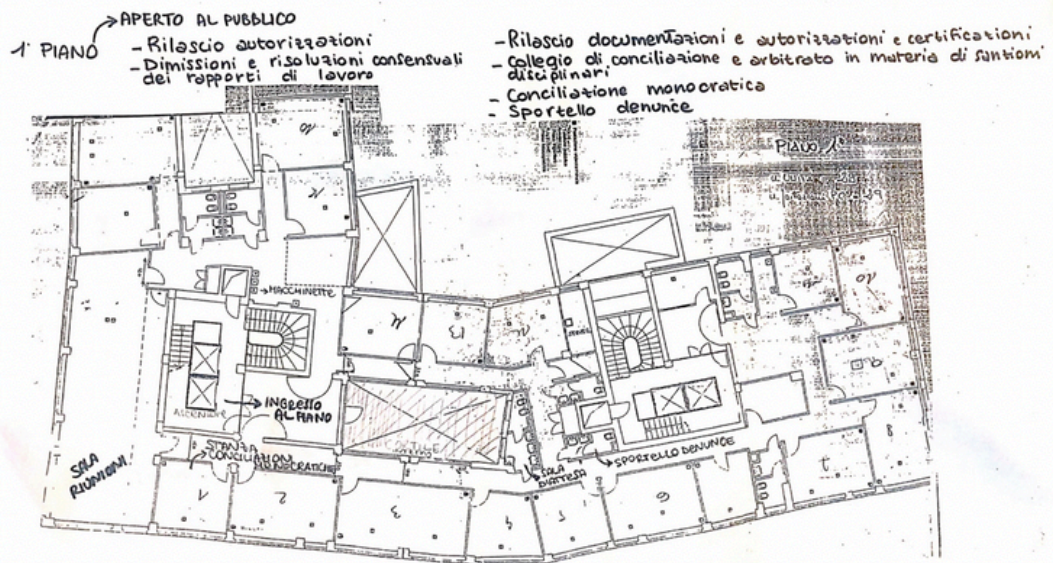
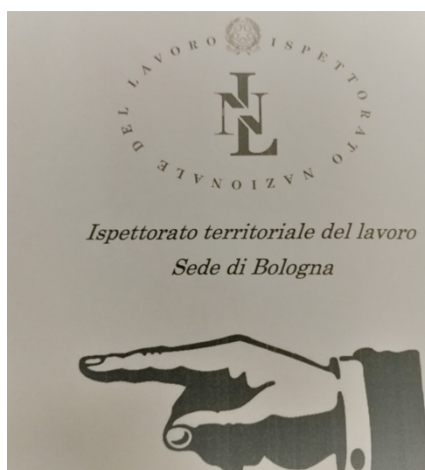


Figura 9, Planimetria della sede territoriale osservata suddivisa per piani  
Fonte: Note di campo



Il primo piano è l'unico aperto al pubblico. Dal lunedì al venerdì dalle 9,15 alle 12,00. Il lunedì e il giovedì anche al pomeriggio, dalle 14 alle 15. Lo indicano al pubblico quattro fogli A4 uguali (Fig. 10): uno sulle scale, uno fuori dall'ascensore, uno accanto e uno sulla porta a vetro del primo piano. Nei fogli, affissi dagli ispettori del lavoro, è stampato in bianco e nero un indice che punta la direzione da seguire per trovare la strada.



*Figura 10, fotografia del cartello all'interno della sede osservata*

Fonte: Note di campo

“Capita spesso di trovarsi delle persone ovunque. “Devo fare denuncia”, ti dicono. E allora dobbiamo mandarli al primo piano. Vanno al primo piano, non trovano la strada. Risalgono e tornano da noi. “In che stanza del primo piano?”. E allora, può sembrarti assurdo, ma alle volte la cosa più semplice da fare è farsi un piano di scale a scendere, uno a salire e accompagnarli di persona.”

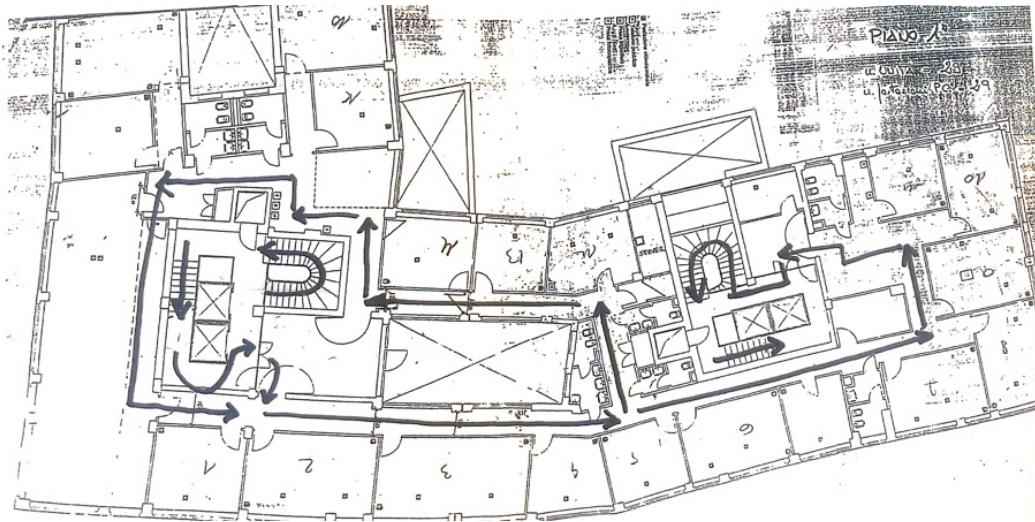
Nota di campo, marzo 2017

Conversazione con Marika, Ispettrice del Lavoro

Rosanna mi dice, ridendo, che l'altro giorno durante una conciliazione monocratica l'hanno interrotta tre volte. E tutte e tre le volte erano persone che si erano perse.

“Io ho attaccato i cartelli uno ad uno, perché non ne potevo più! E nonostante questo vengo interrotta mentre cerco di parlare con dei lavoratori. Che figura ci facciamo?”

Nota di campo, marzo 2017



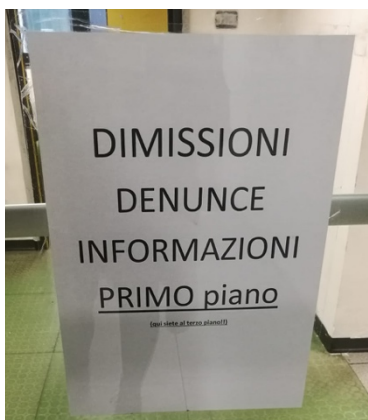
*Figura 11, Tracciato dei percorsi possibili all'interno di uno dei tre piani dell'ufficio osservato*

Fonte: Note di campo

Come si cerca di rendere chiaro in figura 11, l'organizzazione dello spazio ricorda un labirinto, il che rende molto complicato l'accesso al servizio.

La prima difficoltà che l'utente del servizio trova è quella di individuare il piano corretto. Fatta eccezione per i cartelli riportati in figura 12, nient'altro indica il fatto che solamente il primo piano sia aperto al pubblico. Sul campanello all'esterno dell'edificio, così come in ascensore, in corrispondenza dei piani 1, 2 e 3 vi è solamente una scritta generica che dice 'Ispettorato Nazionale del Lavoro'.

Per evitare che gli utenti entrino nel piano sbagliato, sulle porte del secondo e del terzo piano è stato affisso un cartello con la scritta 'DIMISSIONI, DENUNCE, INFORMAZIONI PRIMO PIANO. Qui siete al secondo/terzo piano!!' (Fig. 12).



*Figura 12, Fotografia del cartello attaccato alla porta del terzo piano*

Fonte: Note di campo

Una volta superato questo ostacolo e trovato il piano corretto, non è presente nessuno sportello di accoglienza o punto informazioni, ma si arriva in un piccolo ingresso dal quale sia dal lato sinistro, sia dal lato destro, si sviluppa un corridoio.

Al muro sono appesi dei fogli A4, con scritto 'SPORTELLI DENUNCE' ———▶ ' che dovrebbero indicare la strada al pubblico interessato a sporgere una denuncia.

La difficoltà di accesso agli uffici pubblici dell'Ispettorato causa delle complicazioni al lavoro quotidiano degli ispettori, spesso interrotti da utenti che si sono persi, oltre a compromettere la serenità della relazione: in molti casi, infatti, l'utente arriva all'incontro non ben disposto, poiché il primo impatto con il servizio prende una forma simile a quella di un rifiuto. Le barriere fisiche, infatti, riflettono e riproducono i confini che le organizzazioni demarcano tra 'dentro' e 'fuori'.

Oggi ho passato due ore nella stanza di ingresso al primo piano. Mi sono messa a raccogliere delle note di campo seduta al tavolo di fronte alla porta di ingresso. Sono arrivate in totale 14 persone. Alcune dovevano sporgere denuncia, altre firmare per le dimissioni lavorative, altre ancora avevano un appuntamento per delle conciliazioni monocratiche. Tutte, dopo essersi guardate attorno, si sono rivolte a me per chiedermi informazioni. Una consulente del lavoro, in ispettorato per fare le veci del suo cliente durante una conciliazione, mi dice, sbuffando, che non si capisce mai dove bisogna andare.

Nota di campo, aprile 2017

Oggi Gregorio è più nervoso del solito. Gli chiedo, durante una pausa caffè, se è tutto ok. Ride chiedendomi se lo prendo in giro, perché pensava che sapessi 'la barzelletta'. Non ne ero a conoscenza. L'altro ieri qualcuno esterno all'Ispettorato è arrivato al terzo piano ed è entrato nel suo ufficio (il più prossimo alla porta di ingresso al piano) rubandogli la borsa con all'interno il portafoglio, documentazioni varie e il PC di servizio. "Rebecca, Rebecca. Ti sembra possibile tutto questo andirivieni? Ti sembra possibile che io sia stato derubato lasciando le cose nel mio ufficio dove lavoro tutti i giorni? A me, francamente, sembra una barzelletta! Detto questo: non lasciare mai niente negli uffici, che almeno ci serva da lezione."

Nota di campo, Aprile 2017

Conversazione con Gregorio, Ispettore del Lavoro

## 4.2 Lo sportello delle denunce

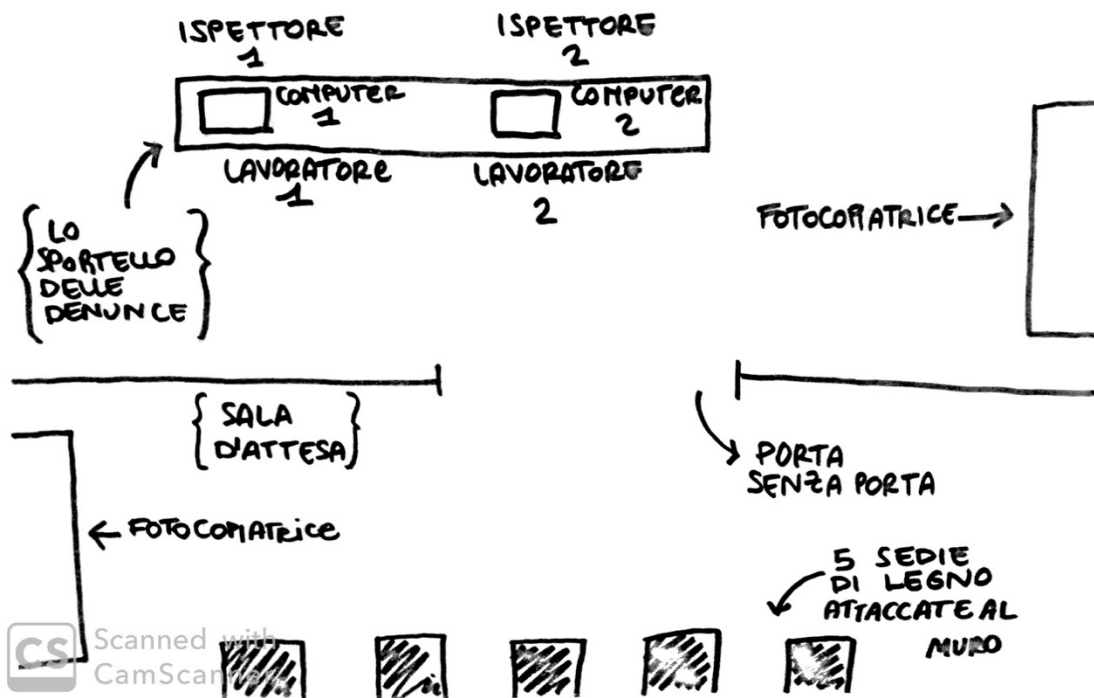


Figura 13, Lo sportello delle denunce

Fonte: Note di campo

Lo sportello delle denunce è il luogo in cui i lavoratori si recano per depositare la propria richiesta di intervento, denunciando una o più irregolarità inerenti al loro rapporto di lavoro, in corso o precedente. È stata da poco introdotta la possibilità di denunciare la propria condizione via mail, senza recarsi allo sportello, ma questa pratica è ancora poco diffusa. Gli stessi ispettori di turno osservati non la considerano come prassi. Se, infatti, un lavoratore telefona, gli questo viene detto di raggiungere di persona l'ispettorato e sporgere denuncia.

Agostino mi dice che inizialmente quando rispondeva al telefono e dall'altro lato della cornetta iniziavano a lamentare la propria condizione *'ci si metteva anche'* a dire che era possibile inviare la richiesta di intervento tramite internet. 'Ma guarda, mi sono accorto che per me era più complicato starlo a spiegare che farlo venire di persona a sporgere denuncia, così ora non lo dico nemmeno più'.

Nota di campo, giugno 2017

### *Le modalità dell'incontro allo sportello denunce*

Lo sportello è aperto tutte le mattine della settimana dalle 9,15 alle 12 e il lunedì e il giovedì anche di pomeriggio, dalle 14 alle 15. Rimane chiuso, come tutto l'ufficio, il sabato e la domenica. La porta che separa lo sportello delle denunce dalla piccola sala d'attesa è, in realtà, uno stipite senza porta.

Per arrivare allo sportello denunce c'è una lunga fila d'attesa, che precede la "porta senza porta" (così la chiamano). Le persone aspettano in piedi, oggi ne ho contate 14, ma le sedie sono sempre cinque e scomode, di legno, attaccate al muro. Tra le cinque sedie e la "porta senza porta", una striscia delineata con lo scotch nero e, alla parete, un foglio stampato da word in caps loc grassetto **"SPORTELLO DENUNCE ASPETTARE QUI"**.

Gli ispettori in servizio sono due e lavorano contemporaneamente. Ogni mattina dalle 9 alle 12 e due pomeriggi a settimana dalle 15 alle 17. Siedono l'uno accanto all'altro e sono separati dai lavoratori da una scrivania. Non è presente il vetro di plexiglass, di solito immancabile nelle burocrazie pubbliche e che spesso va a separare e creare una barriera tra le parti.

Chiedo a Gregorio come mai abbiano fatto questa scelta. Lui ride e mi dice che la scelta non è una scelta. "E' semplicemente capitato, siamo qui in affitto e questa era la stanza al primo piano meno grande di quella che abbiamo adibito a sala riunioni, ma sufficientemente grande per prendere le denunce e con delle sedie per far sedere la gente". Dice anche che non sarebbe male il plexiglass, perché alla fine è una forma di tutela e in questi casi non si sa mai. Ogni ispettore ha un computer di fronte a sé, nel quale formalizza la richiesta di intervento.

Sulla destra dello sportello c'è una fotocopiatrice (una è anche nella sala d'attesa) e il conseguente andirivieni di amministrativi e ispettori alle prese con le carte della burocrazia.

Tutto contribuisce a rendere questa stanza estremamente caotica.

L'assenza di una porta rende costante il brusio anche durante la formalizzazione della richiesta di intervento.

Nota di campo, Febbraio 2017

Questo è il primo luogo fisico all'interno del quale avviene l'incontro burocratico (Hasenfeld *et al.*, 1987). Il *bureaucratic encounter* si realizza attraverso l'interazione tra ruoli e poteri diversi, ma imprescindibili l'uno dall'altro: quello del piccolo burocrate e quello dell'utente (Dubois, 2018). Il primo ha bisogno della collaborazione dell'utente per riuscire a svolgere il proprio lavoro nonostante le condizioni di lavoro avverse: alti carichi di lavoro, risorse scarse e poco tempo a disposizione. Il secondo dipende dallo *street-level bureaucrat* per ottenere i benefici e i servizi che questo si trova a gestire.

Nonostante abbiano l'uno bisogno dell'altro, la relazione rimane di tipo asimmetrico (Mik-Mayer e Silverman 2019). Gli ispettori del lavoro si trovano infatti in una posizione di superiorità rispetto agli utenti del servizio, poiché il loro è un ruolo di potere (Merton, 1940; Zacka, 2017). Questo consente loro di controllare il comportamento degli utenti, utilizzando il potere discrezionale del quale dispongono (Hupe, 2013). Al tempo stesso, la dipendenza dei cittadini dai servizi erogati, si può trasformare in deferenza, poiché i tempi di attesa (prima di essere ricevuti e nell'intera gestione della pratica), la scarsa conoscenza del funzionamento degli ingranaggi della 'gabbia di acciaio' (Weber, 1997) e il fatto che siano gli ispettori del lavoro ad avere l'ultima parola, sottolineano lo squilibrio della relazione amministrativa.

Anche la disposizione spaziale dello sportello denunce riflette questa gerarchia. È la scrivania che, nonostante separi di pochi passi gli ispettori del lavoro dai lavoratori, segnala una separazione più grande tra queste due figure, che hanno ruoli, identità e poteri differenti. Gli artefatti fisici riflettono aspetti simbolici, riempiendo di senso questo incontro, al quale (nella maggioranza dei casi) il lavoratore arriva dopo essersi perso e dopo avere aspettato il proprio turno per almeno un paio di ore in piedi o, se è fortunato, seduto su una delle sedie di legno attaccata al muro.

Quando il lavoratore riesce a varcare la 'porta senza porta' (nota di campo) e a raggiungere lo sportello, la confusione è tale per cui l'interazione assume spesso un tono del volume molto alto. L'inquinamento acustico è causato da tre fattori principali: 1) l'assenza di una

porta tra lo sportello e la sala d'attesa; 2) la presenza di due fotocopiatrici nello spazio, oggetto indispensabile per la riproduzione di documenti; 3) il fatto che vengano ascoltati contemporaneamente due lavoratori allo stesso sportello, seppure da due ispettori differenti.

### *Gli ispettori allo sportello delle denunce*

Gli ispettori allo sportello sono due ad ogni turno e, come veniva accennato nel paragrafo precedente, non svolgono esclusivamente questa attività. Fino a 4 anni fa gli ispettori del lavoro, a rotazione, avevano una giornata al mese in cui ricoprivano il turno allo sportello. Successivamente, si è preferito creare un gruppo più ristretto di ispettori del lavoro che, sempre a rotazione, ricoprono questo turno. Gli ispettori allo sportello denunce, nella sede osservata, sono cinque: tre di sesso maschile e due di sesso femminile. Solamente uno di questi ispettori dedica la maggior parte del suo orario a questa attività. Degli altri, due fanno parte anche nel programma ispezioni e due delle conciliazioni monocratiche. Ovviamente, in caso di necessità, questo ruolo viene ricoperto anche da altri ispettori.

Il motivo per cui nella sede osservata hanno preso la decisione di creare una rosa di ispettori adatta a ricoprire questo ruolo risiede nel fatto che non tutti danno alla fase di elaborazione della richiesta di intervento la stessa importanza.

L'ispettore Fausto mi dice che a lui il tempo passato allo sportello denunce sembra tempo di lavoro perso. Non si sentiva utile. Lui preferisce andare sul campo, si sente *'un operativo, non un burocrate'*.

Nota di campo, dicembre 2017

Vedere questo compito come una perdita di tempo, rischia di tradursi, secondo il direttore, in un servizio scadente.

Il Direttore, nello spiegarmi come decide *'chi fa cosa'* mi dice che ha imparato a conoscere le persone con cui lavora e che ognuno ha la sua attitudine. C'è chi è più bravo con i numeri, chi con la logica, chi ha l'intuito e chi ci sa fare con le persone.

Nota di campo, aprile 2017

In questo spazio, dunque, l'ispettore di turno allo sportello è stato considerato adatto (per caratteristiche personali oppure attitudinali) a ricoprire questo ruolo.

La maggioranza degli utenti aspetta il proprio turno in piedi. L'ispettore allo sportello esce a chiamare i lavoratori, uno ad uno. Non è presente un dispositivo per la chiamata automatica. L'attesa è circa di un'ora.

L'isolamento tra lo spazio dell'attesa e quello dello sportello è praticamente inesistente, questo per la presenza della 'porta senza porta' (Nota di campo), che al tempo stesso permette di tenere sotto controllo la sala d'attesa dall'interno della stanza, valutando l'affluenza. Il fatto che ci sia, o meno, molta coda influisce sulla qualità della relazione. Il tempo è, infatti, una di quelle risorse con cui gli *street-level bureaucrats* devono fare i conti quotidianamente, avendo lo sportello orari precisi. Una forte affluenza rischia di tradursi in una interazione veloce tra ispettore e lavoratore e questo significa rischiare di raccogliere una denuncia incompleta, senza le informazioni sufficienti per iniziare una indagine e di non fornire al lavoratore le informazioni necessarie per prendere una decisione.

Oggi la fila allo sportello denunce è particolarmente lunga. L'aria è pesante e l'inquinamento acustico particolarmente fastidioso. Uno dei due ispettori di turno, l'ispettrice Simona, mi guarda mettendosi le mani nei capelli e mi dice: "Oggi bisogna correre, correre, correre". Si alza dalla scrivania e, arrivata alla porta-senza-porta urla: "Avanti il prossimo!!!"

Nota di campo, marzo 2017

Il fatto che gli ispettori si alzino e vadano a chiamare gli utenti sembra influire positivamente sulla relazione, facendo sentire il lavoratore accolto (per la prima volta dal suo ingresso all'interno del servizio).

La "porta senza porta" sembra, per gli utenti, delimitare la quinta tra l'essere in scena e fuori scena, oppure, seguendo Goffman, segna il passaggio da una scena all'altra.

#### *L'interazione ispettore-utente allo sportello denunce*

Nella sala d'attesa, la maggior parte delle volte l'utente sbuffa, è innervosito dalla fatica fatta per trovare il posto giusto, dal tempo di attesa e dal fatto che, con ogni probabilità, questo tempo dovrà essere trascorso in piedi. Varcata la soglia, l'incontro si concretizza e con esso si fanno sostanza i diversi ruoli che esso comporta: varcata la "porta senza porta" l'utente



sarà cortese e docile, cercherà di parlare bene e di mantenere la calma e un tono di voce basso. Questo anche per non farsi sentire dal lavoratore accanto, impegnato con il secondo ispettore di turno allo sportello.

Il tono si alza e con esso la maschera crolla nei casi in cui il lavoratore si senta incompreso o non ascoltato.

La lavoratrice sta faticando a capire le richieste dell'ispettore del lavoro. Non ha portato la documentazione necessaria per sporgere la denuncia. Probabilmente dovrà tornare per completare la propria richiesta di intervento. Non sta però capendo i motivi. Inizia a urlare che la burocrazia non funziona e che cercare di ottenere un diritto è solamente una perdita di tempo. L'ispettore allo sportello la invita a calmare i toni. Rimanendo seduto al proprio computer. La lavoratrice se ne va, impreca. L'ispettore, voltandosi verso di me, mi dice che ci vuole pazienza, tanta pazienza, per fare questo lavoro.

Nota di campo, aprile 2017

Una volta seduti l'uno accanto all'altro, separati dalla scrivania che demarca l'asimmetria di potere delle burocrazie, ha luogo l'incontro burocratico (Zacka, 2017).

Allo sportello denunce questo momento si compone di tre momenti principali: 1) il controllo dell'identità del lavoratore; 2) la raccolta delle informazioni; 3) la decisione sul modo in cui processare il caso. Il primo momento, quello dell'identificazione burocratica, viene utilizzato da Dubois (2019) come chiaro esempio di esercizio pratico di violenza simbolica, è un tipo di violenza difficilmente percepibile che impone agli individui una definizione della loro identità.

Lavoratrice domestica: "Io faccio la lavoratrice domestica, assisto in casa una persona anziana".

Ispettore del lavoro Agostino: "Ok, quindi lei è una *badante*".

Nota di campo, maggio 2017

Il lavoratore, di nazionalità marocchina, sta tenendo lo sguardo basso. L'ispettrice del lavoro insiste, continuando a fare domande incalzanti.

“Qual è il tipo di contratto che aveva? In che tipo di alloggio sta? Ora è disoccupato? Fa dei lavoretti?”

[...] Mentre prendiamo il caffè, l'ispettrice mi dice che ormai ha capito che ci sono diverse categorie di lavoratori che vengono qui (allo sportello denunce).

- Quelli che sono stati pagati in nero e vogliono essere pagati di nuovo
- Quelli che vogliono solamente vendicarsi del proprio datore di lavoro, procurando un'ispezione che “non si sa mai” e che ingigantiscono la propria situazione
- Quelli che hanno davvero bisogno e vengono a denunciare qualcosa di molto piccolo

La tecnica giusta è quella di giocare al poliziotto buono e al poliziotto cattivo. Riempendoli di domande e facendoli sentire sotto esame.

Nota di campo, agosto 2017

Nella maggior parte dei casi osservati, però, sono spesso i lavoratori a presentarsi con cartelle piene di documentazioni e a segnalare ogni informazione nel modo più preciso possibile, rendendo più celere l'acquisizione della pratica.

Si fa anche presente che in questa fase solamente in tre situazioni il lavoratore straniero non era in possesso dei regolari documenti di soggiorno. Segno del fatto che, sia per ragioni relative al timore di dover abbandonare il paese, sia per una scarsa conoscenza delle norme in materia di lavoro degli stranieri irregolari, la denuncia spontanea della propria condizione è un passaggio molto delicato e, soprattutto, raro (FRA, 2015).

#### *La discrezionalità dell'ispettore allo sportello denunce*

In questa sede l'ispettore del lavoro ha lo spazio per decidere come registrare la richiesta di intervento.

Si sono registrate due tendenze principali. Da un lato ci sono ispettori che preferiscono trascrivere la richiesta di intervento parola per parola. Quasi fosse il lavoratore stesso a scriverla, in alcuni di questi casi al fascicolo viene allegata una dichiarazione scritta a mano dal lavoratore e firmata. Questi ispettori pongono al lavoratore diverse domande, relative ai colleghi, alla presenza di eventuali testimoni (dei quali chiedono nome, cognome e numero di telefono), alle abitudini dei datori di lavoro.

Oggi durante la registrazione di una richiesta di intervento, alla lavoratrice è stato chiesto di scrivere a mano un elenco di persone che avrebbero potuto confermare la sua testimonianza. Quando ho chiesto il motivo per cui la dichiarazione è stata fatta scrivere a mano, mi è stato detto che più dettagli ci sono, meno fatica si farà in corso di indagini. Perché “*non c’è caso difficile o caso facile, ma solo buona o cattiva richiesta di intervento*”.

Nota di campo, marzo 2017

Ho chiesto a Marika come mai lei preferisse dilatare i tempi necessari alla raccolta della denuncia, ponendo ai lavoratori molte domande.

Mi ha risposto che in questo modo, a prescindere dalla fattibilità o meno dell’ispezione, il lavoratore esce con una sensazione positiva, perché si è sentito ascoltato.

Nota di campo, aprile 2017

Questa visione non viene condivisa da tutti gli ispettori. La seconda tendenza, infatti, è quella di registrare la denuncia del lavoratore in modo schematico. Le ragioni alla base di questa modalità riguardano principalmente il numero di denunce che, accorciando i tempi di attesa, si riescono a registrare.

Agostino mi dice di non essere d’accordo con i suoi colleghi allo sportello che fanno *troppe* domande ai lavoratori.

“Il motivo per cui credo che sia meglio raccogliere quante più richieste di intervento possibile è che in questo modo noi abbiamo più materiale, più casi. E inoltre per chiedere i nomi di testimoni chiave o altri dettagli ci sarà modo nella giusta sede, di fare una intervista preliminare completa con il lavoratore. Per questo credo che sia solamente una perdita di tempo”.

Nota di campo, aprile 2017

Allo sportello denunce, l’ispettore del lavoro può inoltre utilizzare lo strumento della discrezionalità per decidere se proporre al lavoratore la soluzione amministrativa della conciliazione monocratica o se procedere direttamente all’ispezione, avviando l’indagine vera e propria.

La sede territoriale osservata ha la particolarità di risolvere molti casi attraverso la soluzione conciliativa. Questo perché a livello organizzativo è stato informalmente deciso di proporre a tutti i denunciati questa soluzione, in primo luogo per accelerare i tempi, poiché richiede meno tempo trovare un accordo economico tra le parti che avviare un procedimento investigativo, in secondo luogo perché i tempi della giustizia sono considerati eccessivamente lenti. La lentezza dell'apparato giudiziario ha portato a preferire la soluzione conciliativa, dunque, anche per fare in modo che il lavoratore possa avere maggiori possibilità di ottenere in tempi più brevi una somma in denaro che dovrebbe, secondo le disposizioni normative che disciplinano l'istituto della conciliazione monocratica, riguardare il risanamento della parte retributiva e contributiva del rapporto di lavoro (Massineo e Grasso, 2010). Nonostante le raccomandazioni provenienti dall'organizzazione, non tutti gli ispettori allo sportello propongono a tutti i lavoratori la soluzione conciliativa in sede di denuncia. Secondo quanto stabilito dall'organizzazione, ad ogni denuncia raccolta l'ispettore del lavoro dovrebbe proporre la possibilità di risolvere la controversia in sede di conciliazione. Nei casi osservati si sono notate le tendenze di seguito riportate.

A tutte le persone che denunciavano una o più irregolarità all'interno di un rapporto di lavoro domestico, la soluzione conciliativa è stata non solo proposta, ma caldamente consigliata.

Fausto mi spiega che in caso di lavoro domestico, se non ci sono problemi di immigrazione e non ci sono violazioni di tipo penale *evidenti*, viene tentata la conciliazione con la famiglia nel 100% dei casi. Si chiamano le parti e si trova un accordo per cui la famiglia paga alla lavoratrice *quello che doveva pagare*, regolarizza il rapporto di lavoro sul piano contributivo e l'ispezione si interrompe quindi *si risparmiano le sanzioni*. Nella parte di contrattazione l'accordo è a tre, l'ispettore è un mediatore, quindi una parte – intende l'ispettore- può rifiutarsi se si rende conto che l'accordo non è genuino o che non è libero però di solito dopo il licenziamento le persone sono più libere di accettare o non accettare un accordo. Noi pretendiamo che l'accordo regolarizzi la situazione o per come è stata denunciata in maniera integrale o con variazioni che siano giustificate. “Sono tornata al mio paese e ci sono stata 3 mesi”: può essere una giustificazione ma non senza, se no si crea il problema della falsa dichiarazione.

Nota di campo, aprile 2017

Ma non a tutte le persone che denunciavano irregolarità simili a quelle denunciate nel lavoro domestico è stata proposta la soluzione conciliativa. Soprattutto se il lavoratore era impiegato nel settore produttivo della logistica.

È appena arrivato un lavoratore che ha denunciato una situazione molto simile alla precedente - la precedente coinvolgeva una lavoratrice domestica di provenienza filippina -. Al lavoratore non è stata proposta la soluzione conciliativa. L'ispettore chiude il fascicolo, sopra al quale pone un post-it con su scritto "LOGISTICA".

Chiedo ad Agostino come mai non abbia proposto al lavoratore in questione la soluzione della conciliazione monocratica. Mi dice che "*la logistica è sotto l'occhio del ciclone*" e che come ispettorato bisogna dare a queste situazioni la massima priorità, bisogna fare le ispezioni, non le conciliazioni.

Nota di campo, marzo 2017

La maggioranza dei lavoratori che accetta la soluzione conciliativa è di origine straniera.

Marika mi dice che con *loro* -intendendo gli stranieri- è più facile fare accettare soluzioni conciliative. Basta dire che "è un modo per ottenere i soldi prima". Ovviamente sta parlando di stranieri in possesso di regolare permesso di soggiorno.

Nota di campo, marzo 2017

Secondo Gregorio gli italiani tendono a non accettare la soluzione conciliativa in sede di denuncia perché "sono più arrabbiati e meno disperati".

Nota di campo, maggio 2017

Agostino ha proposto al lavoratore di origine italiana, impiegato nel settore delle costruzioni, la soluzione della conciliazione monocratica, spiegandogliela nel dettaglio. Il lavoratore ride e dice di non capirne il senso. Si è soffermato sull'assenza di sanzioni per la parte datoriale e dice che lui "*vuole farla pagare tutta*" al datore di lavoro.

Nota di campo, marzo 2017

Gli ispettori del lavoro con più anni di esperienza tendono a proporre nella maggioranza dei casi la conciliazione monocratica, in linea con le disposizioni organizzative, ma nell'interazione con l'utente enfatizzano gli aspetti negativi di questo istituto e tendono a criticarlo nei momenti informali.

Serena sta spiegando le possibilità e i limiti della soluzione conciliativa al lavoratore impiegato come cameriere nel settore della ristorazione.

Enfatizza il fatto che il datore di lavoro sarà impunito e che, risolvendo la controversia in questa sede, avrà prima i soldi, ma meno di quanto gli spetterebbero e che, soprattutto, sarebbe un risultato in un certo senso ingiusto.

“Decida lei se preferisce avere *qualche soldino* tra tre mesi oppure se pensa che sia il caso di ottenere qualcosa di più, anche in termini di giustizia”.

Nota di campo, aprile 2017

Vedo Arianna contrariata. Mi dice che alle volte la innervosisce fare questo lavoro e non sempre capisce il senso della conciliazione. “Dal 1996 al 2004 facevamo 8 ispezioni al giorno, tutto era semplice, le procedure erano snelle e c'erano meno cavilli burocratici. Oggi tutto è macchinoso e alle volte sembra una perdita di tempo. Ci interessa più fare numero che fare bene”.

Nota di campo, settembre 2017

### 4.3 La stanza delle conciliazioni monocratiche



Figura 14, La stanza delle conciliazioni monocratiche

Fonte: Note di campo

La stanza delle conciliazioni monocratiche è il luogo in cui i lavoratori, dopo avere accettato di risolvere la controversia con questo tipo di soluzione, si recano per trovare un accordo economico con il proprio datore di lavoro. In questa sede l'ispettore è un attore terzo e imparziale, una sorta di mediatore, che ha il compito di risanare il rapporto di lavoro irregolare dal punto di vista retributivo e/o contributivo. Risolvendo la controversia in questa sede, il datore di lavoro è esente da qualsiasi tipo di sanzione.

La stanza delle conciliazioni monocratiche è piccola e spoglia. L'ispettore del lavoro siede rivolto verso la porta, dietro ad un vecchio monitor del computer che gli copre il volto. Il lavoratore e il datore di lavoro siedono dall'altro lato della scrivania, l'uno accanto all'altro. La finestra è grande, ma coperta da un foglio di carta bianco che filtra la luce, sopra c'è scritto "La finestra è rotta, si prega di tenerla chiusa". Io siedo accanto all'ispettore, non sono coperta dal computer.

Nota di Campo, marzo 2017

L'istituto della conciliazione monocratica è stato introdotto dal già citato decreto legislativo n. 124/2004. Si tratta di uno strumento di natura non repressiva, da valorizzare, secondo il testo di legge, in funzione alternativa rispetto ai tradizionali accertamenti degli organi di vigilanza. Con l'ultima riforma dell'ispettorato del lavoro, stabilita dal decreto legislativo 149/2015 per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e di legislazione sociale, lo strumento conciliativo preventivo (proposto al lavoratore nel momento di richiesta di intervento) il cui utilizzo è per legge applicato a discrezione dalla singola amministrazione, è divenuta la soluzione privilegiata. Le ragioni, considerate anche nel secondo capitolo dell'elaborato, riguardano principalmente l'espansione del campo di intervento dell'INL (e quindi il conseguente incremento della mole di lavoro) e la possibilità che questo istituto consente di smaltire celermente il maggiore numero di richieste di intervento. Le disposizioni normative vietano la possibilità di trovare un accordo economico, in questa sede, in termini risarcitori.

#### *Le modalità dell'incontro burocratico nella stanza delle conciliazioni*

Nella stanza delle conciliazioni monocratiche si concretizza la possibilità di trovare una soluzione amministrativa per la risoluzione di conflitti di natura retributiva e contributiva inerenti il rapporto di lavoro. Questo istituto precede le ispezioni, che avvengono solamente in caso di mancato accordo tra le parti.

La stanza delle conciliazioni si trova sempre al primo piano, ossia al piano aperto al pubblico. Questa, a differenza dello sportello denunce, non ha una sala d'attesa al suo esterno, ma ha invece una porta. Nella sede territoriale osservata, ogni conciliazione ha la durata di un'ora: la prima controversia dalle 9 alle 10 e l'ultima dalle 12 alle 13, per un totale di quattro conciliazioni al giorno, dal lunedì al venerdì. L'incontro avviene previa presa di appuntamento. Quando è il momento della conciliazione, l'ispettore di turno apre la porta e fa accomodare il lavoratore e il datore di lavoro nella stanza, seduti allo stesso lato della scrivania, a sottolineare la parità della relazione.

Risolvendo la controversia in questa sede, il datore di lavoro è esente da qualsiasi tipo di sanzione, purché sia risanata l'irregolarità di tipo retributivo o contributivo. Durante la conciliazione entrambe le parti possono essere rappresentate da legali o (nel caso delle imprese) da consulenti del lavoro, oppure (nel caso dei lavoratori) da rappresentanti sindacali.

Tranne nei rari casi in cui le parti arrivano all'incontro con un accordo già stabilito, è molto difficile che un solo incontro sia sufficiente a risolvere la situazione. Alla buona riuscita della



conciliazione monocratica servono dai due ai quattro incontri. Tra un incontro e l'altro intercorrono circa tre mesi. Questo comporta da un lato che non sempre l'ispettore che si trova a moderare la conciliazione abbia seguito di persona le fasi precedenti e, dall'altro lato, che non sempre si ricordi le specificità della singola situazione.

Agostino non si ricorda quanto era stato stabilito nella seduta precedente.

Il lavoratore e la consulente del lavoro stanno sostenendo due cose differenti, iniziando ad alzare il tono della voce, motivo per il quale Agostino decide di intervenire: “Vi ricordo che avete un’ora a disposizione e che manca solamente mezzora. Io avrei bisogno di sapere che cosa c’eravamo detti nelle puntate precedenti”.

Nota di Campo, febbraio 2017

Nei casi in cui la conciliazione non dovesse andare a buon fine - e questo può accadere sia per mancanza di volontà di una delle parti, sia se l'ispettore valuta come inconciliabile la situazione - ha inizio il procedimento investigativo e ispettivo tradizionale.

Non è questa la sede, dunque, di testimonianze ed elementi probatori. In questa stanza, si parte dalla richiesta di intervento e si cerca di trovare “la soluzione più vantaggiosa per entrambe le parti” (Nota di campo).

#### *Gli ispettori del lavoro come conciliatori*

L'ispettore del lavoro è, all'interno di questa stanza, una figura terza e imparziale che, sulla base delle dichiarazioni dei lavoratori, si impegna a trovare la soluzione migliore possibile per entrambe le parti. Ogni mattina vi è un solo ispettore-conciliatore. Come per lo sportello denunce, anche per la stanza delle conciliazioni il direttore della sede territoriale osservata ha deciso di non far svolgere agli ispettori solamente questa attività. È stata selezionata anche per lo svolgimento di questa fase una rosa di ispettori del lavoro che a rotazione ricoprono questo turno. Gli ispettori del lavoro che a rotazione siedono nella stanza delle conciliazioni sono quattro (una ispettrice copre due giornate, non solo una come invece accade agli altri). Tre donne e un uomo. In caso di assenze o periodi di congedo o malattia, ci sono tre sostituti (uomini). Anche in questo spazio agiscono, quindi, persone ritenute adatte alla conciliazione o che hanno manifestato la volontà di voler prendere parte a questa fase.

Ogni ispettore ha un'ora di tempo per ogni conciliazione. Fatta eccezione per alcuni casi straordinari, l'ora di tempo viene rispettata da tutti, tranne da una delle due ispettrici, che puntualmente prolunga la durata delle conciliazioni, con effetti negativi sulla conciliazione successiva. Si ricorda, infatti, che a differenza delle denunce in cui l'attesa è parte integrante della richiesta di intervento, la conciliazione avviene su appuntamento.

Generalmente la conciliazione ha inizio con l'ispettore del lavoro che si alza, apre la porta e fa accomodare entrambe le parti (ed eventualmente i loro rappresentanti legali) all'interno della stanza. Dopo questo momento vi è la fase di identificazione, che al primo incontro conciliativo richiede più tempo che nella fase di richiesta di intervento, essendo almeno due le persone presenti. Dopo di che, inizia il tentativo di conciliazione.

L'ispettrice Arianna sta sfogliando il fascicolo del prossimo caso da conciliare, i cui protagonisti stanno aspettando dietro alla porta chiusa. Si tratta di un primo incontro in conciliazione. “Anche oggi ci sarà da ridere”, mi dice scuotendo la testa. Poi si alza, fa il giro lungo della scrivania e va ad aprire la porta. “Il prossimo!”. I prossimi sono un lavoratore nella ristorazione, di origine pachistana, accompagnato da un rappresentante sindacale. E il ristoratore, parte datoriale, rappresentato da un consulente di impresa. (...) Una volta seduti ha inizio il rituale. Arianna legge la richiesta di intervento ad alta voce, mentre inizia a mettersi avanti con la compilazione del verbale, con la testa dietro al grande schermo del computer. Solamente dopo avere inserito nel foglio word preimpostato le informazioni del caso in questione, sposta lo schermo e si rivolge alle parti. “Qui noi *non abbiamo tempo da perdere*. Lo scopo della conciliazione non è quello di avere delle prove, nè di fare chiudere l'azienda. Noi qui, da *persone adulte*, dobbiamo solo fare tornare i conti e, sulla base di quanto dichiarato in fase di denuncia, troviamo una cifra che *abbia senso*. Se non finiamo oggi, prendiamo un altro appuntamento. Questa soluzione *conviene a tutti*. Lei -indica il lavoratore- ha la possibilità di vedere qualche soldo entro poco tempo. Lei -si rivolge ora al datore di lavoro- si evita una bella ispezione. E con l'ispezione noi *troviamo sempre qualche cosa che non va*.”

Dopo questo cappello introduttivo, inizia la fase di identificazione. Ogni persona nella stanza deve essere identificata. Per ogni documento e (in caso di lavoratori stranieri) permesso di soggiorno occorre fare almeno una fotocopia.

Nota di Campo, febbraio 2017

Qui, come anticipato, l'ispettore è un terzo imparziale. Il suo ruolo è infatti paragonabile a quello di un mediatore, la cui funzione è quella di risolvere in modo diretto i problemi, proponendo una soluzione immediata (Casadei e Franceschetti, 2009) che - almeno formalmente - vada a sanare la situazione di irregolarità in termini retributivi e contributivi. Non risarcitori. Non è infatti questa la sede in cui presentare elementi probatori. Indipendentemente dal fatto che si sia verificato o meno quanto affermato nella richiesta di intervento, in questa sede è necessario (a seguito di uno o più incontri) trovare un accordo tra le parti.

La lavoratrice domestica sta piangendo. È una badante di origine moldava, che ha lavorato per oltre due anni in nero presso la famiglia Verdi, per accudire il padre del signor Verdi. Sta accusando il signor Verdi, seduto di fianco a lei, di averla trattata come una *schiaiva*. Dice che oltre a non aver ricevuto un salario nell'ultimo periodo di lavoro, *era costretta a dormire in una stanza molto piccola senza nemmeno un letto* e non aveva giorni di riposo. Il signor Verdi le dà della bugiarda. In tutto questo l'ispettore Sandro è in silenzio. Non sta intervenendo.

Alla parola 'bugiarda' la lavoratrice tira fuori il telefono e ci mostra le foto di questa stanza molto piccola e spoglia, con una brandina aperta appoggiata al muro e due fotografie attaccate alle pareti.

Sandro interviene dicendo che "Non è questo il luogo per mostrare elementi probatori. Qui si deve venire per conciliare, *non per dimostrare chissà cosa*".

Nota di Campo, aprile 2017

#### *Una triplice interazione: ispettore-lavoratore-datore di lavoro*

Una delle particolarità di questo istituto riguarda il tipo di interazione che caratterizza l'incontro burocratico. Non si tratta di una classica interazione utente-piccolo burocrate, ma di una triplice interazione: lavoratore-piccolo burocrate-datore di lavoro, in cui l'ispettore del lavoro ha una posizione di superiorità rispetto alle altre due parti. Ciò si rappresenta nella organizzazione spaziale del colloquio, che vede da un lato della scrivania l'ispettore del lavoro e dall'altro lato, l'uno accanto all'altro, lavoratore e datore di lavoro (Fig. 14).

A volere mettere in luce che in questa stanza lavoratore e datore di lavoro sono su uno stesso piano, anche il fatto che le linee guida in tema di conciliazione specificano che datore di lavoro e lavoratore vadano ascoltati simultaneamente, nella stessa stanza, dando ad entrambi la possibilità di ascoltare l'uno le ragioni dell'altro.

Nella maggior parte delle conciliazioni osservate, infatti, questo avviene, addirittura non facendo nemmeno entrare, in caso di ritardo, la parte della controversia che si è presentata al giusto orario.

Si sono però osservate anche situazioni in cui l'ispettore abbia ritenuto necessario ascoltare il lavoratore in separata sede, facendo uscire dalla stanza il datore di lavoro.

La lavoratrice, una commessa di origine rumena denunciava di non aver percepito un salario e di aver lavorato in condizione di grande controllo e di ricatti, sta urlando contro il proprio datore di lavoro, quasi piangendo mentre questo ride di lei, dandole della matta, cercando la complicità mia e della ispettrice. Rosanna a questo punto decide di fare uscire il datore di lavoro e lasciare calmare la lavoratrice, per poi porle delle domande sulla propria situazione a porta chiusa, senza la parte antagonista nella stanza.

(...)

Chiedo a Rosanna perché abbia deciso di separare le parti. Mi dice che aveva capito che la lavoratrice era inibita dalla presenza del suo ex capo e che se non lo avesse fatto non sarebbero riusciti a trovare un accordo e quindi la conciliazione non sarebbe andata a buon fine.

Nota di Campo, giugno 2017

La nota di campo appena esposta ha anche lo scopo di porre a tema la presunta parità di posizione tra datore di lavoro e lavoratore. Quest'ultimo, infatti, nonostante sieda dallo stesso lato della scrivania del proprio (nella maggioranza dei casi ex) datore di lavoro, rimane spesso anche in questa stanza in una posizione di svantaggio rispetto alla parte datoriale.

In primo luogo, infatti, come si è messo in evidenza nel paragrafo precedente, la maggior parte dei lavoratori che accettano la proposta conciliativa in fase di richiesta di intervento è di origine straniera. Tra le possibili interpretazioni di questo dato, vi è da un lato il fatto che i lavoratori italiani hanno, nei casi osservati in fase di denuncia, una rete che consente loro di attendere i tempi della giustizia ordinaria, senza ricorrere alla conciliazione e *“facendo di tutto per fare avere all'azienda i casini che si merita”* (Nota di campo). Dall'altro lato, una delle motivazioni può risiedere nel fatto che, in alcuni casi, la mancanza di una mediazione linguistica durante il primo incontro allo sportello delle denunce, renda complicato spiegare in modo completo che cosa sia la conciliazione monocratica, limitandosi ad evidenziare il fatto che in questo modo sia *“più facile ottenere qualcosa il prima possibile”* (Nota di campo).

Ciò comporta che la maggior parte dei lavoratori osservati in fase di conciliazione sia di origine straniera e con una scarsa padronanza della lingua italiana.

La lavoratrice è una lavoratrice domestica, di origine filippina. Non è assistita da un rappresentante legale, ma da quella che capiremo essere la sorella. Il ruolo della sorella è quello di farle da interprete, perché la lavoratrice non parla una parola di italiano e nemmeno lo comprende. Il problema è che anche la sorella non ha una grande padronanza dell'italiano, il che rende molto difficile la comunicazione. L'ispettrice Rosanna, per farsi capire, inizia ad alzare il tono della voce e a mettersi in piedi, alla scrivania. Il datore di lavoro scuote la testa innervosito e dice: “Queste sono robe da matti. *Che cosa può avere denunciato che non sa nemmeno parlare l'italiano?*”

Nota di Campo, marzo 2017

L'ispettrice Renata procede per ordine. Dopo avere fatto entrare e accomodare le parti, spiega ad entrambe l'istituto della conciliazione monocratica.

Inizia a parlare citando la normativa di riferimento ed utilizzando un linguaggio estremamente tecnico e giuridico.

La lavoratrice domestica, di origine ucraina, inizia a protrarsi con il corpo in avanti, scuotendo la testa.

“Io non capisco. Se parla così io non la capisco. Parla troppo difficile per me!”

Renata risponde, dicendo che questa è la legge e che la legge parla chiaro. Se non riesce a capire la legge “sarà difficile trovare una soluzione, quindi *miglior che si sforzi di ascoltare?*”.

Nota di Campo, febbraio 2017

Un ulteriore motivo per cui il lavoratore, pur sedendo alla sinistra del proprio datore di lavoro, parte da una situazione di svantaggio, sta nel fatto che tutto parte da una irregolarità denunciata dal lavoratore.

In terzo luogo, nella maggior parte delle conciliazioni osservate, il datore di lavoro, pur sedendo accanto al lavoratore, varca la soglia della stanza delle conciliazioni monocratiche con una sensazione di impunità, sentendo come naturale una vicinanza maggiore all'ispettore del lavoro, invece che a quello del lavoratore. Si sono infatti registrate diverse interazioni, in fase

di conciliazione, in cui i datori di lavoro si rivolgono agli ispettori di turno con la convinzione di condividere la medesima appartenenza sociale (Cottino, 2005) e i medesimi problemi, cercando comprensione e utilizzando tecniche di disimpegno morale (Zamperini, 1998) come quella dell'etichettamento eufemistico, per ridimensionare la portata delle proprie azioni (Paraciani, 2016).

Il datore di lavoro parla rivolgendosi solamente all'ispettore Sandro. Ammette di avere avuto qualche problema nel pagamento delle ultime due mensilità e, una volta trovato l'accordo economico e stabilite le modalità di pagamento, si rivolge a Sandro: “*Lo sa anche lei meglio di me come funzionano queste cose. Abbiamo talmente tante cose a cui pensare, che alle volte si commettono delle piccole distrazioni?*”.

Nota di Campo, settembre 2017

#### *La discrezionalità degli ispettori durante la conciliazione monocratica*

Anche in questa stanza, come è già emerso nelle righe precedenti, l'ispettore del lavoro ha a propria disposizione dei margini di discrezionalità. Come abbiamo già visto, può in primo luogo decidere le modalità in cui gestire questa non facile triplice interazione, se utilizzando un linguaggio altamente tecnico, creando una distanza tra chi lo comprende e chi no; se separando le parti, creando uno spazio che dia al lavoratore una maggiore apertura al dialogo; se rispettando in modo rigoroso i limiti di tempo imposti dalla procedura della conciliazione. Anche qui, come nella stanza delle denunce, sono emerse differenze nelle modalità di gestione di irregolarità lavorative simili all'interno di contesti produttivi differenti.

Nonostante la maggior parte dei tentativi di conciliazioni riguardino irregolarità lavorative emerse all'interno di rapporti di lavoro domestico, non mancano casi riguardanti il settore della logistica, considerato, come abbiamo visto, il più grave “*e nell'occhio del ciclone mediatico*” (Nota di campo).

Nei casi relativi al lavoro domestico, anche in presenza di evidenti indici di sfruttamento, come il dormire in una brandina in una piccola stanza senza finestre, il sottostare a condizioni di controllo del cibo mangiato e delle telefonate fatte o (in un caso osservato in sede di conciliazione) di violenza fisica, si sostiene che “*non è questa la sede in cui raccogliere elementi probatori, perché le conviene cercare di conciliare per avere qualche soldo in breve tempo*” (Nota di campo). Nei casi riguardanti il settore della logistica, si è registrata, invece, la tendenza opposta. Nella maggior

parte di queste situazioni, infatti, non solo l'ispettore tende ad avere un tono più duro con la parte datoriale, ma anche ad essere più severo, rifiutando la conciliazione per poter procedere con la fase ispettiva. I casi riguardanti lavoratori nel settore della logistica, inoltre, avvengono quasi sempre a porta aperta. Questo perché si tratta spesso di circostanze controverse e vi è il timore che, soprattutto da parte dell'impresa, si possa sfociare in situazioni pericolose per l'incolumità dell'ispettore. Una semplice scusa come “*Puoi aprire la porta che facciamo circolare un poco l'aria?*” consente di controllare collettivamente possibili cambi di tono e, nel caso in cui si reputi necessario, di intervenire anche se non presenti all'interno della stanza.

Ancora emergono, anche in questa fase, differenze tra ispettori del lavoro con più anni di esperienza e ispettori con meno anni di esperienza. Questi ultimi tendono ad utilizzare un linguaggio altamente tecnico e giuridico, meno ‘empatico’ nei confronti dell'utente e ad attuare comportamenti tipici del ritualista di Merton (1938), che fa proprie le norme istituzionalizzate e mette in atto comportamenti routinizzati. Il conciliatore ritualista interviene nelle discussioni al solo scopo di richiedere dati e informazioni da inserire nel verbale della seduta, di ricordare che l'ora di tempo sta per finire e che è necessario trovare un accordo o fissare un ulteriore appuntamento, di verificare la correttezza della cifra proposta dalle parti.

Gli ispettori con più anni di esperienza, in questa sede, tendono invece a mettere in atto delle strategie di personalizzazione e della seduta e dello spazio, per bilanciare il loro sistema personale di valori con i compiti dell'istituzione che rappresentano (Brodkin, 2008; Dubois, 2018). La personalizzazione avviene secondo diverse modalità, alcuni spesso utilizzano la tecnica del *bluff* con la parte datoriale, fingendo di avere informazioni che in realtà non hanno o facendo credere che in caso di mancata collaborazione, l'ispezione verrà fatta in breve tempo. Ancora, una delle ispettrici di turno ha deciso di non lasciare al sistema informatico il controllo delle sedute.

Come si accennava in precedenza, una conciliazione avviene in una media di tre incontri, fissati a seconda delle disponibilità della sede (in genere ogni tre mesi). Nella maggior parte dei casi, infatti, non è lo stesso ispettore a seguire tutte le fasi della conciliazione monocratica. Una delle ispettrici ha deciso di prolungare i tempi di attesa per le parti, per fare in modo di essere lei a seguire la stessa conciliazione dal primo all'ultimo incontro.

L'ispettrice Rosanna in genere fa passare più di tre mesi tra un incontro e l'altro, per essere lei l'ispettrice di turno e gestire l'accordo dall'inizio alla fine. Le ho chiesto come mai ha preso questa decisione, mi ha detto che dopo tanti anni di

esperienza, ha capito che non è un mese in più a compromettere il suo lavoro.

*“Io preferisco essere più lenta, ma fare le cose con un senso mio, personale. Ho il mio stile”.*

Nota di Campo, marzo 2017

#### **4.4 Gli uffici degli ispettori e il lavoro di back office**

Gli uffici degli ispettori del lavoro sono i luoghi in cui avviene la maggior parte del lavoro di back office. In questi uffici, ogni ispettore ha un proprio spazio per preparare tutte le informazioni necessarie alla raccolta di prove per poter condurre al meglio l'ispezione all'interno dei luoghi di lavoro. La fase di preparazione all'ispezione è un'attività propedeutica e stabilisce il tipo di informazioni e di documentazioni da raccogliere e le modalità con cui procedere. In questi stessi uffici sono redatti i verbali ed ordinate i documenti e le dichiarazioni acquisite in fase ispettiva, durante il primo accesso nel luogo di lavoro. Secondo il codice di comportamento degli ispettori del lavoro, per il rispetto delle informazioni personali degli attori coinvolti nella controversia, le informazioni relative ai casi non andrebbero condivise. Per lo stesso motivo, infatti, in ogni stanza sono presenti due grandi armadi, uno per ogni ispettore, ciascuno provvisto di una chiave. Anche i cassetti delle scrivanie hanno la possibilità di essere chiusi a chiave, per proteggere i dati sensibili.

L'ispettore Savio mi riceve nel suo ufficio. È uno spazio giallo e marrone. Ci sono due scrivanie: quella di Savio e quella di una ispettrice, momentaneamente fuori ufficio per una ispezione. Mentre mi spiega come sono organizzate le attività dell'ufficio e quali saranno i miei compiti per i prossimi mesi, mi fa notare la scrivania della collega. Una scrivania marrone vuota, sopra alla quale ci sono solamente un rialzo per il PC, un telefono fisso e un calendario da tavolo. “Lei è una rigorosa. Precisa.” Mi dice anche che secondo il regolamento tutte le scrivanie di tutti gli ispettori dovrebbero essere così. E poi aggiunge, facendomi notare la mole di carte fascicoli sopra alla sua, che “sono tutte *inutili formalità*. Basta passare dieci minuti in corridoio per sapere tutto di tutti”.

Nota di Campo, gennaio 2017

La gestione dello spazio in linea con quanto previsto dal regolamento è stata registrata solamente in 6 uffici su 17 osservati. Questo spazio, a differenza di quelli aperti al pubblico, è un



ambiente che gli ispettori del lavoro tendono a rendere familiare. Piante, disegni dei figli, immagini e fotografie alle pareti, rendono l'ambiente personale.

Noto che Annarita ha appesa alla parete una filastrocca di Gianni Rodari che si intitola 'I colori dei mestieri'.

*lo so gli odori dei mestieri:  
di noce moscata sanno i droghieri,  
sa d'olio la tuta dell'operaio,  
di farina sa il fornaio,  
sanno di terra i contadini,  
di vernice gli imbianchini,  
sul camice bianco del dottore  
di medicine c'è un buon odore.  
I fannulloni, strano però,  
non sanno di nulla e puzzano un po'.*

L'ufficio è molto caldo e esposto al sole e stiamo inserendo svariate cifre in un file Excel, mentre da fuori entra un grande rumore di traffico e musica.

Chiedo ad Annarita come mai abbia deciso di appendere alla parete proprio quella filastrocca.

Mi dice che il motivo è molto semplice: "Parla di quello che facciamo tutti i giorni. Del lavoro di tutti. E io amo essere operativa, andare sul campo, entrare nelle aziende e intervistare i lavoratori. Ma il mio lavoro, che amo, prevede anche tanto tempo qua dentro. A luglio in ufficio. E allora se mi capita di annoiarmi o di essere demotivata, la leggo e mi viene da sorridere.

Nota di Campo, Luglio 2017

Per lo stesso motivo, molti ispettori hanno appeso al muro i disegni dei propri figli.

Il regolamento vieta anche la condivisione di informazioni: non si possono discutere i casi con colleghi che non stanno lavorando allo stesso caso. Nonostante questo, consultare un collega spesso diventa anche una modalità, non solo per risolvere un caso specifico chiedendo consiglio, ma anche per condividere il peso che deriva dalla gestione di determinate situazioni, soprattutto quelle più delicate (Raaphorst e Loyens, 2018).

“Il confronto per me è indispensabile” mi dice Pino, “anche se non proprio consentito. Quindi le cose le chiedi, ma dici delle mezze verità. Non fai nomi, ma fai capire. *Strabuzzzi gli occhi, fai strani cenni con la testa e chiudi la porta dell’ufficio*”.

Nota di Campo, settembre 2017

Gregorio è entrato in ufficio di Fausto chiedendo: “Ascolta, *per quella cosa, di quel lavoratore, di quella azienda*, come la mettiamo? Cosa dici che mi conviene fare? Faccio venire prima il lavoratore?”

(...) Quando Gregorio esce chiedo a Fausto cosa pensa di questa modalità quasi in codice di chiedersi consiglio. Fausto -una nuova leva- ride dicendo che Gregorio e come lui *‘gli ispettori più anziani’* fanno così. Mentre lui si sente più libero di parlare e condividere le informazioni con i colleghi, soprattutto alla pari. “Perché” -dice- “solo *in questo modo riusciamo ad uniformarci, a capire quale è la modalità più giusta, più utile per risolvere le cose*. E poi, se ci pensi, i lavoratori si lamentano di più se non risolviamo i loro problemi che se parliamo di loro”.

Nota di Campo, luglio 2017

La condivisione di informazioni relative ai casi è stata registrata nella maggior parte delle situazioni osservate all’interno degli uffici. Quasi tutte le condivisioni osservate, dove con il termine ‘condivisioni’ si fa riferimento ad ogni situazione in cui è stato chiesto consiglio, chiesta un’opinione o dato un aggiornamento sullo stato delle cose, si sono verificate tra pari, quasi a creare una “comunità di pratiche” (Wenger, 2000) che agisce su un piano parallelo e al tempo stesso complementare a quello formale, contribuendo a modellare non soltanto le scelte sui singoli casi, ma anche le procedure e le pratiche dell’ufficio in generale. La distribuzione orizzontale del peso di alcune decisioni, soprattutto di quelle altamente discrezionali, serve agli ispettori del lavoro a trovare la protezione che la norma non dà loro. In questo modo, l’interpretazione e la rilettura collettiva di una nuova norma o di un particolare intervento, viene alleggerita dalla condivisione del rischio (Paraciani e Saruis, 2019).

A porte chiuse, questi uffici divengono anche contenitori di malcontento rispetto ai colleghi o i responsabili. La maggior parte di queste conversazioni è originata da un disaccordo sulle modalità in cui altri hanno gestito alcune controversie o sulle decisioni finali che sono state prese. Tra le formule ricorrenti: “*io non l’avrei fatto così*” e “*se lo avessi fatto io*” (Note di campo).

Quando la critica è invece rivolta ad un livello di *governance* superiore (ministeriale o interregionale) a ricorrere è una mancanza di riconoscimento da parte dell'ispettore con quanto disposto a quei livelli.

#### 4.5 Considerazioni conclusive

Questo capitolo ha illustrato i luoghi in cui e i modi attraverso cui la discrezionalità si è manifestata durante il periodo di osservazione partecipante svolto presso una sede territoriale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

La configurazione spaziale della sede osservata è stata utilizzata, da un lato come pretesto per raccontare il lavoro e le scelte di questi street-level bureaucrats, ma anche per mettere in luce diversi momenti dell'incontro burocratico tra ispettori del lavoro e lavoratori, o tra ispettori del lavoro e datori di lavoro, mettendo in luce le diverse modalità di gestione del conflitto e di presa delle decisioni. L'organizzazione dello spazio contribuisce a tradurre in pratica scelte politiche e scelte di pratiche.

A partire dalla descrizione di questi luoghi, sono state analizzate, per ogni fase della procedura, le modalità dell'incontro tra utenti e ispettori. Sono stati esaminati i compiti degli ispettori del lavoro, le diverse caratteristiche dell'interazione e dei discorsi, le possibili scelte, le modalità di gestione delle controversie e le decisioni finali degli ispettori. Infine, nelle stanze in cui è stato possibile, le principali osservazioni riscontrate.

Innanzitutto, la maggior parte dei lavoratori che in fase di denuncia accetta una soluzione conciliativa è stata, nelle situazioni osservate, di origine straniera con permesso di soggiorno regolare. Non sono stati registrate, durante i nove mesi di osservazione partecipante, richieste di intervento da parte di lavoratori stranieri non in possesso di un regolare permesso di soggiorno.

Irregolarità lavorative simili in cui erano presenti due o più indici giuridici di sfruttamento (ex. Art. 603*bis* CP) sono state gestite secondo differenti modalità, sia in fase di denuncia, sia in fase di conciliazione monocratica. In fase di back office le differenze operative riscontrate hanno riguardato principalmente le modalità di condivisione delle informazioni tra ispettori. In particolare, si è notata una differenza nella gestione di irregolarità lavorative simili a seconda del settore produttivo. Il lavoro domestico è considerato un settore difficile, a causa delle particolarità del luogo, che è anche luogo di vita del datore di lavoro. Questo è tra i motivi per cui si tende a cercare, per questi conflitti, soluzioni di tipo amministrativo, attraverso l'istituto della conciliazione monocratica. Al contrario, le irregolarità all'interno del

settore della logistica sono state, nella maggior parte delle osservazioni, trattate come situazioni emergenziali. Si sono inoltre registrate, in ogni stanza, differenze significative tra ispettori con più anni di esperienza e la nuova generazione.

Nel prossimo capitolo, queste differenze verranno interpretate e analizzate utilizzando la cornice del neo-istituzionalismo organizzativo (DiMaggio e Powell, 1983), cercando di capire le modalità in cui all'interno del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro, sono attive pressioni istituzionali diverse. Il nostro scopo sarà quello di connettere gli strumenti analitici forniti dal filone della street level bureaucracy con quelli propri alla teoria neo-istituzionalista. La domanda di ricerca ruoterà attorno all'interrogativo: in quale misura la discrezionalità degli operatori è influenzata dalle pressioni istituzionali che avvengono a livello organizzativo? Quali sono queste pressioni e come si orienta la discrezionalità degli ispettori sulla base di queste stesse pressioni?

## Capitolo 5

### Pressioni isomorfe e discrezionalità

Il presente capitolo analizza i principali risultati ottenuti, avvalendosi di una chiave di lettura neo-istituzionalista.

Come già considerato più volte nel corso dell'elaborato, al centro di questa ricerca vi sono le scelte operative degli ispettori del lavoro osservati in quattro stanze diverse, corrispondenti a differenti fasi del processo decisionale.

Le irregolarità lavorative analizzate sono da collocare al confine tra le forme di sfruttamento lavorativo “non grave”, ossia non perseguibili a livello penale, e quelle di “grave” sfruttamento.

Sono irregolarità che contengono uno o più degli indicatori giuridici *ex. art. 603bis* del Codice Penale, ossia 1) reiterata corresponsione di retribuzioni palesemente difformi da quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali; 2) reiterate violazioni relative ad orario di lavoro, aspettative e ferie; 3) mancanza del rispetto delle norme su sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; 4) condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

I settori produttivi selezionati per le analisi sono quelli del lavoro domestico, della logistica e della ristorazione.

La tabella che segue (tabella 6) mostra le irregolarità lavorative osservate, divise per settore produttivo e stanza della discrezionalità (cfr. cap. 4), per rendere maggiormente chiara la lettura dei paragrafi che seguono.

*Tabella 6: le irregolarità lavorative osservate per settore produttivo e stanza della discrezionalità.*

	<b>Sportello denunce</b>	<b>Stanza delle conciliazioni monocratiche</b>	<b>Uffici degli ispettori</b>	<b>Totale</b>
<b>Lavoro domestico</b>	12	28	1	42
<b>Logistica e trasporti</b>	14	4	9	27
<b>Ristorazione</b>	17	11	7	35

Si tratta da un lato dei settori produttivi nei quali sono state osservate più irregolarità: 42 relative a rapporti di lavoro domestico; 27 all'interno del settore produttivo logistico o dei trasporti; 35 nel campo della ristorazione. Tutti e tre i settori contengono parti di ciò che Piore (1979) definisce settore secondario, caratterizzato da lavori precari, poco pagati e socialmente penalizzanti, principalmente caratterizzati dalla presenza di manodopera scarsamente qualificata e di origine straniera (FRA, 2015).

Logistica, ristorazione e lavoro domestico si differenziano per il ruolo che ricoprono all'interno del dibattito pubblico. Da un lato, infatti, il settore logistico (anche per la crescente capacità di organizzazione dei lavoratori) è stato negli ultimi anni al centro dell'*agenda* pubblica, divenendo settore emergenziale. Al contrario, quello domestico non pare un settore presente nell'*agenda-setting* e le condizioni di forte isolamento delle lavoratrici rendono spesso difficile la creazione di una forza collettiva (Sarti, 2010).

In questo capitolo verranno prima descritti i tre principali tipi di pressione isomorfa che agiscono nel campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro, considerando come influiscono sulle modalità in cui gli ispettori interpretano il loro spazio discrezionale.

## 5.1 Pressioni istituzionali e isomorfismo all'interno del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro

Come illustrato nel secondo capitolo, quello dei controlli nei luoghi di lavoro è un campo organizzativo articolato, all'interno del quale attori individuali e collettivi, istituzionali e non, contribuiscono, attraverso interazioni ricorsive, alla costruzione di un modello di intervento sulle gravi forme di irregolarità lavorative.

La tendenza generale messa in luce dall'analisi documentale è quella di una crescente semplificazione della complessità attraverso l'omogeneità delle pratiche e delle procedure, la semplificazione e standardizzazione dei procedimenti, l'individuazione di aree di intervento prioritarie.

Le pressioni isomorfe che colpiscono il campo in esame sono differenti e generano dei cambiamenti che portano le parti del campo a seguire differenti logiche istituzionali (Paraciani e Rizza, *in corso di pubblicazione*).

Una prima spinta agisce dall'alto e si tratta dell'*isomorfismo coercitivo*, risultato di riforme e scelte organizzative formali (Rizza e Santangelo, 2017). A premere sono attori istituzionali – le direttive dell'Unione Europea e le normative nazionali – che legittimano l'adozione di modelli organizzativi tipici delle aziende private all'interno del settore pubblico. Si pensi alle pratiche di valutazione della performance già esaminate nel secondo capitolo e agli strumenti introdotti dal New Public Management, che si possono riassumere in due parole chiave: modernizzazione ed efficienza (Hood, 1991; Power, 2002). L'INL, allora, tende ad incorporare pratiche organizzative in linea con questi principi, non solo introducendo processi di valutazione della performance, ma anche stabilendo la divisione delle risorse nazionali a livello territoriale sulla base della quantità delle ispezioni condotte o delle richieste di intervento portate a termine. All'interno di questo scenario si assiste, per le medesime spinte, ad una progressiva depenalizzazione degli illeciti in materia di lavoro, che diventano prevalentemente di tipo amministrativo. Alla diminuzione della gravità dichiarata corrisponde l'aumento delle richieste di intervento che gli ispettori del lavoro possono processare, portando le singole organizzazioni territoriali a scegliere di introdurre poteri totalmente nuovi in capo agli ispettori del lavoro.

Quando l'*isomorfismo* è *mimetico*, le situazioni di incertezza vengono risolte attraverso pratiche imitative (Bonazzi, 2002), ad esempio condividendo orientamenti sulle modalità ispettive tra le sedi territoriali dell'INL, oppure condividendo delle informazioni con i colleghi. Ad una crescita della complessità si risponde in modo sempre più omogeneo (Moini, 2015). Questa

sceita risulta la più economica da intraprendere, anche perché riduce i costi associati alla ricerca di modalità alternative (Powell e DiMaggio, 1983).

Quando la spinta a conformarsi deriva dalla consapevolezza dell'effettiva superiorità di determinate soluzioni, ci si riferisce all'*isomorfismo normativo* (Bonazzi, 2002). Si tratta dell'istituzionalizzazione di percorsi professionali o formativi *ad hoc*, che si prefiggono lo scopo di uniformare le competenze degli ispettori, per esempio attraverso la creazione di un unico ente nazionale.

Gli ispettori del lavoro, in quanto *street-level bureaucrats*, si trovano a dovere gestire nel loro lavoro quotidiano gli effetti di queste pressioni e nel farlo utilizzano il loro potere discrezionale. (Garrow e Grusky, 2012). I paragrafi che seguono mettono in luce la relazione tra pressioni istituzionali da un lato e potere discrezionale degli *street-level bureaucrats* dall'altro, attraverso l'analisi del materiale raccolto.

## **5.2 Isomorfismo coercitivo e discrezionalità degli ispettori del lavoro**

I principali effetti delle pressioni isomorfe all'interno del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro hanno generato, come già ribadito, una crescente standardizzazione e semplificazione delle pratiche e delle procedure seguite dagli ispettori del lavoro.

Innanzitutto, tra le più interessanti azioni introdotte a livello organizzativo, abbiamo già considerato la possibilità di risolvere le controversie attraverso la conciliazione monocratica, una modalità amministrativa di risoluzione del conflitto introdotta dal Decreto Legislativo 124/2004 che solo di recente (dal 2014) è diventata prassi all'interno della sede osservata.

La scelta di trovare soluzioni in questa sede risponde a pressioni isomorfe di tipo coercitivo: si tratta di una pratica che accelera i tempi, richiede meno tempo rispetto al procedimento ispettivo tradizionale e offre al lavoratore la possibilità di ottenere una somma di denaro in tempi più brevi, somma che – lo ricordiamo - dovrebbe riguardare il sanamento della parte retributiva e contributiva del rapporto di lavoro (Massineo e Grasso, 2010). L'organizzazione prevede che a tutti i lavoratori venga proposta e spiegata la soluzione conciliativa già in fase di denuncia.

Come accennato nel capitolo precedente, durante i mesi di osservazione partecipante sono state riscontrate delle differenze che restituisca il più possibile una fotografia della realtà osservata. Una delle possibilità offerte dalla tecnica dell'osservazione partecipante è quella di poter entrare in diretto contatto con il “fare” del proprio oggetto di studio (Semi, 2010) e, in questo specifico caso, con il “dire” dei regolamenti e il “fare” degli *street-level bureaucrats*.



Le prime differenze sono emerse in relazione al settore produttivo in cui l'irregolarità lavorativa si è manifestata e alla tendenza degli ispettori del lavoro a proporre, consigliare o sconsigliare la soluzione conciliativa in fase di denuncia.

*Tabella 7: Irregolarità lavorative osservate allo sportello denunce e modalità in di proposta della soluzione conciliativa, per settore produttivo*

	<b>Proposta</b>	<b>Consigliata</b>	<b>Sconsigliata</b>	<b>Accettata dal lavoratore</b>	<b>Totale irregolarità osservate allo sportello</b>
<b>Lavoro domestico</b>	12	12	0	12	12
<b>Logistica e Trasporti</b>	7	5	9	3	14
<b>Ristorazione</b>	15	15	2	11	17

Allo sportello denunce sono state osservate 12 irregolarità lavorative che hanno coinvolto lavoratrici domestiche, 14 richieste di intervento all'interno del settore dei trasporti e della logistica, 17 denunce di lavoratori che hanno subito una o più irregolarità all'interno del settore della ristorazione.

In linea con le pressioni istituzionali, la soluzione conciliativa è stata proposta in quasi tutti i casi.

In tutti i casi che hanno coinvolto lavoratrici domestiche osservati in questa sede, la soluzione conciliativa in fase di denuncia è stata proposta, consigliata ed accettata dalle lavoratrici, considerata spesso *“l'unico barlume di speranza quando la casa è il luogo di lavoro”* (Nota di campo) per riuscire ad ottenere una risposta economica nel minor tempo possibile. Quando il lavoro è domestico, la decisione di risolvere le irregolarità attraverso la conciliazione monocratica è il risultato di pressioni istituzionali in conformità con la nuova logica organizzativa imposta sulla scia del NPM (Ferrari, 2002; Power, 2002). Questa può essere interpretata come una pressione isomorfa coercitiva esercitata dal governo centrale, che spinge gli ispettori a conformarsi a standard definiti (Borghi e Van Berkel, 2007) in base a criteri di responsabilità e misurazione delle prestazioni.

La diffusione di questa procedura è dimostrata anche dai dati: presso l'ufficio locale analizzato, i casi di irregolarità nel settore interno per i quali è stata avviata la procedura investigativa sono stati 47 nel 2015, ma solo 1 nel 2016, anno in cui la conciliazione è stata introdotta<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> I dati relative a ciascuna sede territoriali dell'INL sono reperibili al seguente link: <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche>.

Da allora, la soluzione conciliativa è divenuta prassi nel caso di lavoro domestico, indipendentemente dal tipo di irregolarità, riducendo così il rischio di controversie legali relative all'interpretazione della casa come luogo inviolabile in quanto costituzionalmente tutelato (Art. 14, Costituzione Italiana).

Nonostante l'articolo 2113 del Codice Civile stabilisca che la violazione dei diritti dei lavoratori non dovrebbe essere sanata da una semplice transazione economica (come avverrebbe con la conciliazione), questa soluzione è diventata una procedura standardizzata, sostanzialmente legittimata.

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

Nota di campo, luglio 2017

Lo stesso trattamento non viene riservato alle irregolarità lavorative denunciate all'interno del settore della logistica. Solamente a 7 lavoratori su 14 che hanno sporto denuncia è stata proposta la strada della conciliazione e in 2 dei 7 casi in cui è stata proposta, la soluzione conciliativa è stata spiegata, ma sconsigliata. Anche in questo caso si può riscontrare una logica istituzionale coercitiva: il settore della logistica è infatti da ormai quattro anni tra i settori di intervento prioritari dell'INL (INL, 2018).

Il lavoratore, di origine albanese, è un facchino e sta denunciando alcune irregolarità relative al mancato pagamento delle ultime mensilità. È impiegato all'interno di una cooperativa, ma la situazione è molto simile al caso precedente, che ha visto coinvolta una lavoratrice domestica.

Davide gli spiega l'esistenza della possibilità di conciliare, ma specifica che non gli conviene, perché avrebbe diritto a una cifra maggiore rispetto a quella che potrebbe ottenere in conciliazione e perché in questo modo la cooperativa non avrebbe sanzioni, qualora accettasse la soluzione conciliativa.

Chiedo a Davide come mai, nonostante la somiglianza tra i due casi, nel primo abbia proposto come unica soluzione possibile la conciliazione monocratica,

sconsigliandola invece nel secondo caso. Mi dice che “ora la logistica è nell’occhio del ciclone” e per questo tra le priorità della sede territoriale. Questo significa che devono raggiungere un certo numero di aziende ispezionate nel settore della logistica ogni anno e che quindi devono “essere presenti” e “fare quante più ispezioni possibili”.

Nota di campo, aprile 2017

Pressioni coercitive portano dunque a scegliere la strada più utile in termini di efficienza rispetto agli scopi formali dell’organizzazione.

Delle 17 irregolarità lavorative denunciate da lavoratori impiegati all’interno della ristorazione, 15 sono state indirizzate alla pratica conciliativa, in 2 di questi 15 casi la pratica è stata spiegata, ma sconsigliata, perché si trattava di due grandi aziende e non di imprese a conduzione familiare, come nel resto dei casi.

Le irregolarità lavorative sono diffuse (e quelle osservate simili) in tutti e tre i settori considerati, a fare la differenza in merito alle modalità in cui viene deciso di gestire la controversia è la gravità percepita dagli ispettori allo sportello che, tra gli altri fattori, è ampiamente influenzata sia dal posizionamento (prioritario o no) della richiesta di intervento in relazione alle richieste ministeriali, sia dai potenziali effetti dell’intervento.

Un impiego di risorse per ispezionare una cooperativa all’interno della quale lavorano più lavoratori ha un impatto maggiore per la collettività rispetto a un impiego di risorse per ispezionare un domicilio privato, che oltre a problematiche relative all’accesso ispettivo, più faticoso e con dubbi risultati, andrebbe a risolvere una situazione unica di una sola lavoratrice domestica, con un impatto quindi minore per la collettività.

### **5.3 Isomorfismo mimetico e discrezionalità degli ispettori del lavoro**

Le pressioni mimetiche operano per ridurre le incertezze relative all’esito delle ispezioni, incoraggiando l’adozione di strategie standardizzate (Flood & Fennel, 1995). Di conseguenza, vi è una tendenza generalizzata a ricorrere alla gestione delle richieste di intervento osservate attraverso il ricorso alla procedura di conciliazione, che nella maggior parte delle situazioni rappresenta la soluzione più celere.

Considerando i casi osservati, questa tendenza si manifesta soprattutto nelle situazioni di lavoro domestico. Sono diversi i contributi scientifici che mettono in luce come in Italia nel

lavoro domestico si siano radicati stereotipi che vedono la lavoratrice, generalmente dell'Europa orientale come "astuta" o "calcolatrice" (nota di campo) (Catanzaro e Colombo, 2009; Fullin e Vercelloni, 2009). Ciò limita la qualità della interazione tra ispettori del lavoro e lavoratrici domestiche, traducendosi in una riduzione temporale dell'interazione rispetto ad altri settori e della riduzione delle opzioni offerte alle lavoratrici. Queste pressioni si traducono in una diminuzione dell'impegno di alcuni ispettori nell'affrontare questi casi, portandoli a scegliere la soluzione più rapida e meno impegnativa, riducendo la probabilità di procedure lunghe ed ispezioni nei luoghi di lavoro, che oltretutto sono più complicate poiché il luogo di lavoro è lo stesso rispetto al domicilio del datore di lavoro.

Durante la conciliazione monocratica l'ispettore Agostino sta parlando con un linguaggio molto tecnico. La lavoratrice domestica, di origine rumena, si è innervosita e ad alta voce accusa Agostino di non metterla nelle condizioni di riuscire a capire. "Non capisco, lei parla difficile e non mi lascia il tempo di spiegarle perché sono qui!". Agostino le risponde: "Io parlo in questo modo perché la legge parla in questo modo e se non capisce la legge, non possiamo trovare una soluzione".

Nota di campo, marzo 2017

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

Nota di campo, aprile 2017

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

Nota di campo, maggio 2017

Nelle irregolarità lavorative osservate appartenenti al settore della ristorazione, l'incertezza si è manifestata prevalentemente nei confronti delle conseguenze per il datore di lavoro. Infatti, in molti casi osservati (17 casi su 35 totali), gli ispettori del lavoro hanno manifestato preoccupazioni per le conseguenze di una ispezione o di una sanzione nei confronti dell'attività di ristorazione. Si è visto come la soluzione conciliativa si concretizzi con il risanamento economico delle irregolarità (sulla carta di tipo retributivo e contributivo) senza sanzione alcuna per la parte datoriale. In questi casi, allora, il ricorso alla soluzione conciliativa risponde alla situazione di incertezza.

Simona mi dice che il motivo per cui spesso suggerisce di conciliare ai lavoratori impiegati nel settore della ristorazione è che si tratta spesso di imprese piccole, a conduzione familiare, per le quali la possibilità di non subire una sanzione - possibilità che diventa certezza nel caso in cui le parti trovino un accordo - offre ai lavoratori più possibilità di riuscire ad ottenere "qualcosa" -intende risarcimenti monetari - e a loro la possibilità di chiudere il caso "senza mettere in ginocchio piccole imprese familiari".

Nota di campo, maggio 2017

In parte, questa tutela nei confronti della parte datoriale è stata registrata anche in alcuni casi di lavoro domestico osservati (12 casi su 42), trattandosi generalmente di una famiglia. Una situazione che non si è invece mai verificata nel settore della logistica.

#### **5.4 Isomorfismo normativo e discrezionalità degli ispettori del lavoro**

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

L'isomorfismo è normativo quando l'evoluzione della professionalizzazione va a stabilire condizioni e metodi di lavoro considerati superiori, migliori rispetto ai precedenti e per questo motivo legittimati. In questi casi il cambiamento delle pratiche non è generato dall'incertezza, ma dalla convinzione della (presunta) superiorità di alcune specifiche pratiche organizzative (Bonazzi, 2002). Nel caso in esame, le pressioni di tipo normativo derivano dall'armizzazione delle pratiche per effetto dalla direzione assunta dalla professionalizzazione degli ispettori del lavoro. Ciò nonostante, gli ispettori del lavoro adottano approcci di tipo

differente proprio in relazione alla diversa esperienza che fanno dell'attuale modificazione della professione. Dall'indagine etnografica è emersa infatti una differenza principale che riguarda gli ispettori del lavoro "senior" e gli ispettori del lavoro "junior".

Nonostante le pressioni che agiscono sul campo organizzativo incoraggino l'adozione di pratiche di azione standardizzate e il ricorso a soluzioni di tipo amministrativo, meno dispendiose in termini di risorse e di energie, gli ispettori del lavoro "senior" non seguono questa tendenza.

"Sono 19 anni che faccio questo lavoro", mi dice Rossana, "e 19 anni sono davvero molto tempo. Francamente non mi va molto bene il fatto che persone che non hanno esperienza sul campo mi dicano come devo fare il mio lavoro solamente perché hanno letto sui libri come si deve fare".

Nota di campo, giugno 2017

Ispettore "Senior"

Savio sta bevendo il suo caffè scuotendo la testa con fare contrariato. Mi dice che ultimamente, dopo 20 anni di servizio, alle volte ha la sensazione di non capire il senso del proprio lavoro. "Dal 1996 al 2004 facevamo 8 ispezioni ogni giorno. Tutto era semplice: c'è una richiesta di intervento, io faccio partire l'indagine per cercare le prove, interrogare persone e fare giustizia. Le procedure erano semplici. Ora invece dobbiamo perdere non immagini quanto tempo dietro a carte e affari burocratici. Siamo diventati degli amministrativi."

Nota di campo, settembre 2017

Ispettore "Senior"

Gli ispettori del lavoro "junior", a differenza degli ispettori "senior", devono essere in possesso di un titolo di studio universitario. Una laurea triennale in Scienze Politiche, Economia o in Giurisprudenza e diventano ispettori dopo aver superato un concorso pubblico. Entrati in servizio, parte della formazione professionale è di tipo informale (tramite affiancamenti ad ispettori "senior"), un'altra parte, invece, avviene a livello attraverso la partecipazione a corsi. Vengono invitati a considerare tra gli obiettivi principali del proprio lavoro l'efficienza delle loro azioni, intesa come la risoluzione del maggior numero di casi nel minor tempo possibile grazie a pratiche standardizzate e soluzioni di tipo amministrativo.

Allo sportello denunce Agostino mi dice che è contento quando arrivano i casi di lavoro domestico perché “sono sempre facili, non devi pensarci troppo e non hai possibilità di scelta: la conciliazione è sempre la soluzione giusta”

Nota di campo, marzo 2017

Ispettore “Junior”

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

Nota di campo, settembre 2017

Ispettore “Junior”

Altro indicatore di efficacia introdotto da logiche istituzionali normative è l'impatto sociale di una pratica che porta a considerare, in fase di scelta, la portata che una determinata azione ha per la società intera. Anche questo è più acquisito dalle nuove leve di ispettori del lavoro, traducendosi in differenti modalità di percezione della gravità delle situazioni tra ispettori “senior” e “junior”. Questi ultimi, infatti, percepiscono più gravi i casi all'interno di settori produttivi che da un lato fanno parte delle priorità territoriali e che, dall'altro, si traducano in una sorta di “buon esempio”. In primo luogo, un ristorante o un'impresa logistica pesano di più rispetto al lavoro domestico, quindi un'ispezione avrebbe effetti su un maggior numero di persone. Questa tendenza si è manifestata anche tra gli ispettori “senior”, i quali, però, tendono a dare maggiore rilievo alla singolarità di ogni caso.

Questo anche il motivo per cui i casi in cui l'utilizzo della cosiddetta discrezionalità *contra legem*, che si manifesta con una violazione dei regolamenti formali, sono stati registrati solo tra ispettori del lavoro “senior”.

Sono allo sportello denunce con l'ispettrice Marika. Un lavoratore di origini moldave, autista di un autoarticolato, è venuto a denunciare il fatto di non avere ricevuto gli ultimi stipendi e di avere subito ricatti in merito alla propria situazione da parte del proprio datore di lavoro. La cooperativa per cui lavora inviava lui le informazioni in merito ai magazzini in cui caricare e scaricare le merci

giornalmente, tramite sms. Non solo non ha ricevuto gli ultimi cinque stipendi, ma veniva controllato in relazione ai ritmi di lavoro e gli veniva imposto di fare il minor numero di pause possibili.

Marika mi spiega che questo è un caso molto delicato, perché se andassero a controllare il cronotachigrafo dell'autoarticolato ed emergesse il fatto che non sono state rispettate le pause obbligatorie, a quel punto anche il lavoratore subirebbe una sanzione salata.

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

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

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

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

Nota di campo, settembre 2017

Ispettore "Senior"

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

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



Mi fa notare successivamente che se non avesse infranto quella regola, la conciliazione sarebbe stata “un buco nell’acqua”.

Nota di campo, marzo 2017

Ispettore “Senior”

## 5.5 Considerazioni conclusive

In questo capitolo si è cercato di mettere in luce come gli ispettori del lavoro utilizzino la loro discrezionalità (Lipsky, 1980; Caswell et al., 2017). Rispetto al capitolo precedente, si è deciso di introdurre un importante strumento di analisi: il campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro. Questo elemento ha consentito di leggere la discrezionalità degli ispettori del lavoro in relazione al più ampio contesto istituzionale e, in particolare, ai tre tipi di pressione isomorfa che su di esso agiscono: pressioni di tipo coercitivo, mimetico e normativo. Si è messa in luce una prima pressione isomorfa di tipo coercitivo, che si traduce nella tendenza ad accettare ed adottare strategie standardizzate e orientate agli obiettivi quantitativi di efficacia ed efficienza. Una seconda pressione isomorfa di tipo mimetico, che agisce nei momenti di incertezza, e una terza pressione di tipo normativo, che si traduce nei differenti modi in cui ispettori con percorsi professionali differenti, che per semplicità sono stati etichettati come “senior” e “junior”, gestiscono simili irregolarità lavorative.

Una prospettiva neo-istituzionalista consente ulteriori sviluppi per lo studio della *street-level bureaucracy*, permettendo di considerare la complessità che si cela dietro all’interazione tra lavoratori e ispettori del lavoro, superando le critiche spesso mosse a questo filone di studi di considerare solo il momento dell’implementazione senza collocarlo all’interno di un più ampio contesto (Berman, 1978).

La combinazione di questi due quadri teorici, quasi sempre tenuti separati, consente di dare forma alle varie dimensioni del lavoro degli *street-level bureaucrats*, incoraggiandoci a considerare il ruolo dell’opinione pubblica, delle scelte politiche e della relazione tra attori istituzionali e non istituzionali che fanno parte dell’eterogenea costellazione di attori che costituiscono il campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro.



## Capitolo 6

### Un tentativo di comparazione: discrezionalità degli ispettori del lavoro in Italia e in Olanda a confronto

In questo capitolo si intendono approfondire le modalità in cui ispettori del lavoro in contesti istituzionali differenti valutano simili situazioni, utilizzando la loro discrezionalità per andare a colmare di senso il concetto di grave sfruttamento dell'attività lavorativa (Jewell, 2007; Lipsky, 2010). Il caso studio italiano verrà comparato con il caso studio olandese. La scelta di queste realtà che possono considerarsi lontane, nasce dalla necessità di cogliere l'essenza comparativa dell'approccio *street-level* e di mettere a confronto due contesti per certi versi opposti per quanto riguarda la gestione dello sfruttamento lavorativo: nel primo caso, in Italia, abbiamo visto una normativa molto generica a tal punto da poter comprendere un ampio numero di irregolarità lavorative,

offrendo ampi spazi decisionali agli ispettori del lavoro, mentre nel secondo caso la normativa di riferimento è più dettagliata e ristretta, associando le forme di grave sfruttamento lavorativo al fenomeno della tratta di esseri umani e al lavoro migrante, e prevedendo pratiche più strutturate e precise modalità di implementazione.

Come specificato più volte nel corso del presente elaborato, per tutelare la *privacy* dei partecipanti alla ricerca si è scelto di non rendere nota la città italiana in cui è stata condotta la ricerca. In Olanda le interviste sono state raccolte in due città differenti, Amsterdam ed Utrecht, non essendo l'ispettorato del lavoro olandese articolato a livello territoriale ma, come si vedrà, per programmi.

Per superare alcuni limiti dati dalle differenze di contesto, sono state condotte delle interviste attraverso la tecnica delle vignette, illustrata nel terzo capitolo dell'elaborato. A questo scopo sono stati costruiti degli scenari resi comparabili sia in Italia, sia in Olanda, che hanno costituito la base della comparazione. Per rendere gli scenari adattabili al contesto olandese, questi sono stati discussi e costruiti grazie a 5 interviste esplorative con esperti, chiedendo anche suggerimenti su come rendere più verosimili le richieste di intervento. In Olanda sono stati intervistati 15 ispettori del lavoro tra aprile e agosto 2018, in Italia sono stati intervistati 15 ispettori del lavoro tra ottobre e dicembre 2018. Le interviste in Italia sono state condotte in lingua italiana, nei Paesi Bassi la lingua utilizzata è stata l'inglese, ma era sempre presente una studentessa di origini olandesi, per aiutare e risolvere eventuali incomprensioni linguistiche, verificatesi solamente in tre occasioni durante una sola delle 15 interviste.

Il presente capitolo considera in primo luogo le differenze legislative e organizzative tra i due contesti selezionati, per poi mettere in luce similitudini e differenze nella modalità di gestione di richieste di intervento comparabili. In particolare, a) sono emerse differenze non solo tra ispettori di contesti diversi, ma anche tra ispettori all'interno degli stessi paesi relativamente alla percezione della gravità dei casi proposti; b) in entrambi i contesti si sono registrate differenze date dai percorsi di professionalizzazione degli ispettori del lavoro, in Italia le principali differenze sono tra Ispettori Junior e Ispettori Senior, in Olanda sono invece generate dal tipo di lavoro svolto in precedenza; c) le modalità in cui viene definito "grave" lo sfruttamento lavorativo sono differenti sia tra contesti, sia tra ispettori dello stesso contesto.

Il vantaggio principale dell'utilizzo delle vignette sta nel rendere possibile la comparazione tra contesti con sistemi di welfare differenti e con una diversa composizione socioeconomica e un diverso assetto normativo. Verranno considerate, allora, similitudini e differenze nelle modalità di gestione dei casi.

## **6.1 Il contesto olandese: organizzazione dell'ispettorato del lavoro e normativa in tema di sfruttamento grave dell'attività lavorativa**

In questo paragrafo verranno illustrati in modo sintetico gli aspetti di contesto del caso studio olandese, all'interno del quale gli ispettori del lavoro intervistati operano ed utilizzano il loro potere discrezionale nella gestione delle irregolarità lavorative.

### *Normativa in tema di sfruttamento lavorativo in Olanda*

Nei Paesi Bassi lo sfruttamento dell'attività lavorativa non è disciplinato da uno specifico articolo del Codice Penale olandese. Lo sfruttamento grave del lavoro viene menzionato nell'articolo 273 *septies*, che regola il fenomeno della tratta di esseri umani. Affinchè il reato di tratta si concretizzi, deve infatti sussistere lo sfruttamento di un essere umano, per scopi di prostituzione, di altre forme di sfruttamento sessuale, o lo sfruttamento del lavoro. Il legislatore olandese comprende, dunque, sotto lo stesso tetto tutti i tipi di sfruttamento, astenendosi, come il legislatore italiano, dal dare una definizione specifica di ciò che si intende per sfruttamento del lavoro.

Altri due articoli del Codice Penale olandese (articoli 197 *bis* e 197 *ter*) sono rilevanti per andare a disciplinare lo sfruttamento del lavoro quando coinvolge dei lavoratori migranti. Secondo il Codice Penale olandese, è sanzionabile il datore di lavoro che 1) assiste un'altra persona nell'accesso o nel transito attraverso i Paesi Bassi e 2) assume una persona che abbia avuto accesso illegalmente ai Paesi Bassi pur conoscendo o avendo seri motivi per sospettare che il l'ingresso o il soggiorno è illegale. La punizione di questi crimini include la reclusione non superiore a un anno o una multa della quinta categoria. L'articolo 197 *ter*, tuttavia, è stato definito una lettera morta (FRA, 2015) dall'introduzione delle ammende amministrative nel 2005, perché di difficile applicazione, non andando a definire in modo chiaro che cosa si debba intendere per sfruttamento del lavoro.

### *L'ispettorato del lavoro in Olanda*

L'Ispettorato del Lavoro olandese, come quello italiano, inglobato all'interno del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (*Ministry of Social Affairs and Employment*). Nel 2012 ha subito delle modifiche strutturali simili a quelle che di recente, nel 2015, hanno riformato il

nostro Ispettorato Nazionale del Lavoro, andando a comprendere anche gli ispettori delle agenzie delle entrate e il cosiddetto “servizio di investigazione sociale”.

L’Ispettorato del Lavoro olandese è suddiviso in tre macro-aree principali: 1) area di analisi, programmazione e monitoraggio; 2) area amministrativa; 3) area operativa<sup>10</sup>.

L’attività degli ispettori del Lavoro dell’area operativa, considerata per il presente studio, è organizzata in sedici programmi: 1) Agricoltura; 2) Costruzione e infrastrutture; 3) Trasporto e logistica; 4) Ristorazione e vendita al dettaglio; 5) Pulizia; 6) Cura; 7) agenzie di collocamento; 8) Lavori industriali; 9) Società con sostanze pericolose; 10) Amianto; 11) Discriminazione sul posto di lavoro e mobbing; 12) sfruttamento del lavoro e tratta di esseri umani; 13) Certificazione e sorveglianza del mercato del lavoro; 14) supervisione SUWI e dominio sociale; 15) Notifiche, richieste e prevenzione di lavori non sicuri e non salutari; 16) Notifiche e prevenzione del lavoro irregolare (van Wingerde et al., 2018).

Ogni ispettore dedica l'80% del proprio orario di lavoro al programma a cui è assegnato e il restante 20% dove è necessario. Ogni 3 anni vengono assegnati a un nuovo programma, per evitare il rischio di ultra-specializzazione, che non sarebbe utile sul lungo termine (Intervista). Per diventare un ispettore del lavoro nei Paesi Bassi non è necessario prendere parte ad un concorso pubblico, ma si è assunti a seguito del superamento un colloquio di lavoro. Se non hai almeno una laurea in Economia o Scienze sociali o giuridiche, puoi partecipare a speciali corsi di formazione professionale per poter divenire

I programmi sono formati da un leader di programma, responsabile dell’organizzazione, da un numero di ispettori proporzionale al numero di lavoratori impiegati nel settore produttivo o, nel caso il programma tratti un fenomeno specifico, esposti al rischio che questo si verifichi. Alcuni i programmi sono interprofessionali, in modo che ispettori del lavoro, poliziotti, psicologi e ONG cooperino.

Gli ispettori del lavoro olandesi non ascoltano di persona le richieste di intervento, non vi è uno sportello denunce: i lavoratori infatti denunciano la propria situazione irregolare attraverso un format compilabile online e disponibile in lingua olandese, inglese e nelle lingue delle principali minoranze presenti nei Paesi Bassi. Le principali attività in cui sono coinvolti ispettori del lavoro sono l’ispezione e l’indagine. Come nel contesto italiano, durante la fase ispettiva lavorano in piccoli gruppi, a seconda dell’ambito del caso. Durante la fase investigativa, di solito lavorano da soli, spesso da casa. Nei casi più complessi o sensibili, lavorano

---

<sup>10</sup> Molte informazioni sono state ricavate anche dal sito dell’Ispettorato del Lavoro olandese, consultabile al seguente link: <https://www.inspectorieszw.nl>

in sinergia con poliziotti o con membri di ONG. Dopo l'ispezione, possono decidere il tipo di sanzione e se classificare il caso come una violazione di tipo civile o penale.

Per quanto riguarda le modalità in cui decidere se un caso è o non è da etichettare come una grave situazione di sfruttamento lavorativo, è stato sviluppato (a livello di programma e poi diffuso a livello nazionale) un quadro di valutazione per riconoscere e riferire i segnali di sfruttamento nei luoghi di lavoro, che consente di individuare diversi tipi di gradi di gravità per ogni indicatore di sfruttamento.

A seguire, una delle tabelle utilizzate dagli ispettori del lavoro olandesi, relativa alle violazioni in materia di orario di lavoro, dove la gravità delle situazioni viene posta all'interno di un continuum che va dal verde, ad indicare situazioni di normalità, al rosso, che indica invece situazioni molto gravi.

Overtreding. Duur overtreding.	Max. Arbeidstijden (Art. 5:7 ATW) Per 16 weken = 48uur per week is de norm			Rusttijd (Art. 5:3 lid 2 ATW) 36 uur per week = norm			1. Kind < 12 jaar 2. Kind + ongeval + dood 3. Dubbele aantal toegestane uren per dienst / rusturen	Kleurenlegenda Groen = norm Geel = lichte ernst Oranje = middelgrote ernst Rood = grote ernst
	48u per week	48 – 60 uur p/w	60u of meer p/w	36u per week	18-36 uur per week	18u p/w of minder	Melden, ongeacht duur	
< 1 maand	Green	Yellow	Orange	Green	Yellow	Orange	Red	
> 1 - < 3 maanden	Green	Yellow	Orange	Green	Yellow	Orange	Red	
3 - < 6 maanden	Green	Yellow	Orange	Green	Yellow	Orange	Red	
> 6 maanden	Green	Yellow	Orange	Green	Yellow	Orange	Red	

Figura 15, valutazione dei segnali di sfruttamento relative all'orario di lavoro degli ispettori del lavoro olandesi

Fonte: intervista condotta nei Paesi Bassi

Si è cercato in questo paragrafo di dare qualche cenno di contesto, mettendo in risalto come, se in Italia la normativa in tema di sfruttamento lavorativo è così vasta da poter definire sfruttamento una grande varietà di irregolarità lavorative, nei Paesi Bassi questa è più circoscritta, limitandosi a considerare sfruttamento del lavoro le azioni correlate all'utilizzo di manodopera migrante o al fenomeno della tratta di esseri umani. Nonostante questo, l'Ispettorato del Lavoro olandese ha ritenuto necessario quantificare dei criteri per determinare la presenza e la portata dello sfruttamento.

## 6.2 Le risposte alle vignette: similitudini e differenze tra ispettori del lavoro italiani e olandesi

A tutti i 30 ispettori del lavoro intervistati (15 in Italia e 15 in Olanda) sono state somministrate le tre vignette illustrate nel terzo capitolo dell'elaborato a seguito delle quali sono state fatte delle domande seguendo una griglia di intervista (Allegato XXX)

I tre casi riportavano violazioni in materia di lavoro simili tra loro, all'interno di tre settori produttivi differenti e coinvolgendo tre lavoratori differenti.

La prima delle tre richieste di intervento riguardava Alina, una lavoratrice domestica impiegata irregolarmente presso la famiglia Rossi/Brown. La seconda era sporta da Mario/Joram, un lavoratore autoctono impiegato come lavapiatti in un ristorante. La terza Paci, un autista albanese impiegato nel settore della logistica.

Quando, a fronte di irregolarità lavorative simili, agli ispettori del lavoro intervistati è stato chiesto quale dei casi fosse il più grave, la maggior parte degli ispettori del lavoro olandesi ha risposto che fosse quello ai danni della lavoratrice domestica. Interessante notare come nessuno degli ispettori italiani intervistati abbia indicato quella di Alina come la soluzione più grave tra le tre proposte: per 6/15 ispettori italiani il caso più grave è quello che coinvolge il lavapiatti di origini italiane, mentre per 8/15 il più grave è quello riguardante Paci, autista di un autoarticolato.

Per gli ispettori del lavoro olandesi a rendere il caso di Alina un caso di sfruttamento del lavoro grave è la vulnerabilità della lavoratrice, mentre quando etichettano il caso di Paci come il più severo non viene posta al centro della questione la vulnerabilità del lavoratore, quanto piuttosto la regolarità della sua condizione di immigrato in Olanda.

*“Il caso di Paci è un brutto caso. Non solo per Paci, ma per il paese intero. Viene da un altro posto, dall'Albania, e non trova lavoro lì. Non credo che abbia un permesso. Credo sia venuto in Olanda sperando di trovare condizioni migliori, ma è un lavoratore illegale e quindi il suo lavoro è un crimine per noi. Per questo motivo credo sia il più grave dei tre”*

Intervista 4, traduzione mia  
Ispettore del lavoro olandese  
Programma edilizia e costruzioni



*“Ad una prima lettura direi che quello di Paci è il caso più grave, perché non credo sia in possesso di un regolare permesso di lavoro, quindi significa che sta lavorando illegalmente e sta danneggiando la nostra economia”*

Intervista 2, traduzione mia  
Ispettore del lavoro olandese  
Programma sfruttamento del lavoro

I due ispettori del lavoro olandesi che hanno indicato quello del lavoratore autoctono, Joram, come il caso più grave, hanno giustificato la propria scelta spiegando come l'unica ragione per cui un lavoratore olandese potrebbe sottostare a certe condizioni sarebbe da riscontrare nella possibilità che Joram abbia dei problemi mentali e che, di conseguenza, sia in una posizione di vulnerabilità.

Nelle risposte date dagli ispettori olandesi, a determinare il grado di gravità delle situazioni proposte è nella maggioranza dei casi la condizione di vulnerabilità della vittima. Condizione che non viene nemmeno lontanamente menzionata dagli ispettori del lavoro italiani che hanno preso parte a questa indagine.

Le ragioni possono risiedere nella “retorica politica che ruota attorno al fenomeno della tratta di esseri umani” (Srikantiah, 2007 p. 160), unico articolo del Codice Penale dei Paesi Bassi che menziona lo sfruttamento dell'attività lavorativa e che si infila all'interno non solo dell'immaginario comune, ma anche del discorso pubblico e della pubblica azione che ne consegue. Lo stereotipo della vittima della tratta come vittima passiva crea una chiara separazione tra questa e il migrante economico vittima di sfruttamento, definiti come “irregolari” o “illegali”, ma non come vittime del fenomeno (Srikantiah, 2007). Questo andrebbe a spiegare la differenza di percezione tra la gravità del caso di Alina e la gravità del caso di Paci emersa dalle vignette somministrate agli ispettori del lavoro olandesi.

Le risposte fornite dagli ispettori del lavoro in Italia sono state differenti.

Nessuno dei 15 rispondenti ha indicato quella di Alina come la situazione più grave da affrontare, hanno infatti tutti indicato la strada della conciliazione monocratica come la più adatta a risolvere il caso, senza iniziare un'indagine o un procedimento ispettivo. 8 dei rispondenti hanno indicato il caso di Paci come il più grave e gli altri 6 quello di Mario, il lavapiatti autoctono. In entrambi i casi vengono fornite simili giustificazioni, che possono essere sintetizzate con il detto “colpirne uno per educarne cento”. Nel decidere le modalità in cui gestire la mole di casi da affrontare, gli ispettori del lavoro italiani tendono a considerare

l'impatto che l'irregolarità denunciata ha per la società intera. Tanto più gravi sono gli effetti che una non-ispezione (quindi una risoluzione amministrativa) avrebbe per la società tutta, tanto più il caso è da considerare grave.

Ragionando secondo questi termini, una cooperativa che si occupa di trasporto e logistica e un ristorante hanno più dipendenti di una famiglia che assume una lavoratrice domestica. Allo stesso modo, una irregolarità lavorativa all'interno del settore della logistica potrebbe coinvolgere più paesi. Inoltre, per quanto riguarda il settore della ristorazione, si tratta di un terreno fertile per fenomeni emergenziali come quello del lavoro sommerso e dunque da trattare come tale.

Tabella 8, risposte alle domande “quale è il caso più grave?” e “se potessi scegliere, quale caso risolveresti per primo?”

	Domande	Risposte				
		<i>Alina</i>	<i>Paci</i>	<i>Mario/Joram</i>	<i>Nessuna risposta</i>	<i>Totale</i>
<b>Ispettori del lavoro olandesi</b>	<i>Il caso più grave</i>	7	5	2	1	15
	<i>Il caso da risolvere per primo</i>	5	5	4	1	15
<b>Ispettori del lavoro italiani</b>	<i>Il caso più grave</i>	0	8	6	1	15
	<i>Il caso da risolvere per primo</i>	8	2	3	2	15

Alla domanda “se potessi scegliere, quale di questi tre casi risolveresti per primo?” la maggioranza degli ispettori del lavoro olandesi ha scelto di risolvere per primo il caso percepito più grave. Solamente due ispettori olandesi hanno deciso di iniziare con quello ritenuto il meno grave e quindi il più semplice (e veloce) da ovviare.

In Italia, invece, nonostante tutti gli ispettori intervistati abbiano indicato quello di Alina come il caso meno grave, 8 di loro hanno deciso di risolverlo per primo, perché tramite la procedura della conciliazione monocratica sarebbe possibile trovare una soluzione con l'utilizzo di minori risorse, per poi passare al caso successivo.

*“Sceglierei di risolvere per primo il caso di Alina, così da farle avere le sue spettanze a fronte delle poche prove utilizzando la procedura della conciliazione monocratica, anche perché far spendere tempo a un ispettore per andare a far verificare un lavoro domestico, sono energie che non vanno sprecate in un caso che si può risolvere in conciliazione.”*

Intervista 9

Ispettore del lavoro italiano

*“Sceglierei di risolvere per primo il caso di Alina senza pensarci un secondo. Conciliazione monocratica e via. Senza bisogno di fare ispezioni e cercare prove, che significa, quando la casa di un privato è il luogo di lavoro, rischiare di perdere tempo.”*

Intervista 3

Ispettore del lavoro italiano

### **6.3 Le risposte alle vignette: principali differenze all'interno dello stesso contesto**

Sono inoltre emerse delle differenze non solo tra gli ispettori dei due contesti considerati, ma anche tra ispettori dello stesso contesto.

In Italia le principali differenze si sono registrate tra le risposte fornite dagli ispettori del lavoro definiti, nel capitolo precedente, “senior”, e gli ispettori del lavoro “junior”.

Le differenze tra queste due categorie di ispettori riguardano prevalentemente il fatto che gli ispettori di nuova leva devono essere in possesso di un titolo di studio universitario e che vengono formati a considerare tra gli obiettivi principali del proprio lavoro l'efficienza delle loro azioni e, dunque, anche la coerenza tra azioni standardizzate, risorse a disposizione ed obiettivi condivisi per una massimizzazione dei risultati.

Questo si riflette nelle modalità in cui decidono di risolvere i casi. I dati mostrano come gli ispettori junior non solo percepiscano come più gravi i casi che riguardano tematiche inserite all'interno delle priorità nazionali (come ad esempio il lavoro irregolare all'interno del settore della logistica o il lavoro sommerso nel campo della ristorazione), ma hanno deciso di risolvere quasi tutte le richieste di intervento proposte nelle vignette con la conciliazione monocratica, per cercare di limitare il più possibile il disperdersi di risorse e di tentare, in prima battuta, la soluzione amministrativa.

Gli ispettori del lavoro con più anni di esperienza alle spalle, invece, tendono a giustificare le proprie scelte, nel corso dell'intervista, prendendo in causa i diritti dei lavoratori e

lamentando il fatto che ora, a causa dell'incremento delle pratiche di rendicontazione dell'operato pubblico, si stia correndo il rischio di perdere di vista l'essenza del proprio lavoro.

*“Faccio questo lavoro da quasi 20 anni. Le cose cambiano, ne sono consapevole e non ho la pretesa del contrario, sarei limitata. Ma io non sono d'accordo con il fatto di mandare tutto in conciliazione monocratica. E penso che valga anche per i casi di lavoro domestico. Non è vero che sono i più difficili: ad ogni problema c'è una soluzione. Io in casa delle persone (si riferisce alle famiglie che impiegano lavoratrici domestiche) ci posso entrare. In questi casi la casa è un luogo di lavoro, non mi interessa che sia un domicilio privato e quindi inviolabile, mi interessa tutelare il lavoro delle persone. Siamo o non siamo una Repubblica fondata sul lavoro?”*

Intervista 12

Ispettore del lavoro italiano

*“Faccio questo lavoro da 19 anni. E 19 anni sono un sacco di tempo. Francamente non mi piace il fatto che qualcuno per il solo fatto di avere intrapreso studi di un certo tipo mi dica come devo fare il mio lavoro perchè lo ha letto sui libri. Ci sono dei momenti in cui le parole stampate non bastano, perchè non si possono prevedere e studiare tutti gli scenari possibili. Alle volte bisogna fidarsi dell'esperienza. Dopo 19 anni uno, come dire, inizia ad avere il fiuto per certe situazioni e bisogna anche fidarsi del proprio istinto. Ma questo non sempre viene capito.”*

Intervista 10

Ispettore del lavoro italiano

*“Dal 1996 al 2004 facevamo 8 ispezioni al giorno. A testa. Tutto era semplice. Le procedure erano semplici. Meno schematiche, più complesse forse, ma avevamo dei poteri e non perdevamo tempo dietro alle carte burocratiche. Siamo ispettori del lavoro? Sì! E allora si fanno le ispezioni, ci si sporcano le mani, si scende in campo.”*

Intervista 8

Ispettore del lavoro italiano

Per quanto concerne le principali differenze emerse tra gli intervistati olandesi, queste riguardano il tipo di lavoro svolto in precedenza. Bisogna infatti tenere presente che gli ispettori del lavoro italiani sono più anziani degli ispettori del lavoro olandesi, questo per il tipo di sistema di welfare all'interno dei due contesti in cui sono state svolte le interviste. I Paesi Bassi infatti vantano un modello di welfare di tipo corporativo, caratterizzato da un alto livello di quella che viene definita *job rotation*, ossia della possibilità nel corso della propria vita lavorativa di cambiare spesso mestiere. Per questo motivo, in Italia la media di esperienza lavorativa degli ispettori intervistati è di 14 anni di servizio, mentre in Olanda è di 8 anni di servizio. Il che significa anche che è molto raro che gli ispettori del lavoro italiani intervistati abbiano sperimentato altre carriere lavorative.

I lavori precedentemente svolti dagli ispettori del lavoro olandesi intervistati possono essere sistematizzati in tre categorie principali: 1) ufficiali di polizia; 2) ispettori dell'agenzia delle entrate; 3) operatori sociali.

La carriera precedente pare avere un impatto nella modalità in cui gli ispettori olandesi hanno deciso di approcciarsi alle richieste di intervento illustrate nelle vignette.

Gli ex ufficiali di polizia tendono a percepire meno gravi le irregolarità lavorative proposte, ribadendo più volte come in assenza di elementi probatori sia impossibile determinarne la reale portata e specificando la differenza tra l'essere un cattivo datore di lavoro e l'essere uno sfruttatore. Tendono inoltre, nel corso dell'intervista, a fare più volte riferimento al testo di legge e mostrano di avere una grande fiducia negli strumenti legislativi a disposizione.

Nel corso dell'intervista l'intervistato si alza dalla scrivania e va a prendere il codice penale (nota dell'intervistatore).

*“Se vado all'articolo del codice penale io devo avere un'azione violenta, il lavoratore deve essere forzato, non deve avere altra scelta. Serve una condotta violenta che in questi tre casi non vedo. Penso che siano cattivi datori di lavoro, ma non sfruttatori”*

Intervista 14

Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia

Ex ufficiale di polizia

*“Se parliamo di sfruttamento parliamo di sfruttamento parliamo necessariamente di tratta di esseri umani. E se parliamo di tratta non parliamo di cattivo datore di lavoro, ma di criminale.”*

Intervista 12

Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia

Ex ufficiale di polizia

*“Per me essere ispettore del lavoro significa fermare i cattivi e punirli secondo quanto stabilito dalla legge.”*

Intervista 10

Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia

Ex ufficiale di polizia

Anche gli ispettori del lavoro che hanno lavorato in precedenza come ispettori dell'agenzia delle entrate tendono a sottostimare la gravità dei casi proposti, ma propongono, a differenza dei primi, delle soluzioni di tipo amministrativo, dichiarando di preferire il lavoro di back office al lavoro sul campo, mettendo in atto delle strategie investigative che consentano di approcciarsi all'interrogatorio e all'ispezione solamente una volta completata questa fase.

*“Sono stato un ispettore dell'agenzia delle entrate per anni e a me stare in mezzo alle carte e fare i conti piace molto. Ovviamente vado anche sul campo quando necessario, ma io lavoro meglio con i numeri, altri lavorano meglio con le persone”*

Intervista 7

Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia

Ex ispettore dell'agenzia delle entrate

Gli ispettori del lavoro che in precedenza hanno lavorato nel campo del sociale hanno tutti indicato il caso di Alina come il caso più grave, spesso proponendo di risolverlo mettendo in pratica un lavoro sinergico tra ONG e associazioni di assistenza alle vittime per riuscire a

trovare una soluzione il più possibile a lungo termine. Un'ulteriore differenza tra questi e gli ex ufficiali di polizia sta nel porre al centro del problema la condizione del lavoratore, dichiarando di essere spinti a fare questo lavoro non per infliggere sanzioni, ma per aiutare persone.

*“Essere un ispettore del lavoro significa, senza dubbio alcuno, aiutare le persone ed esserci per le persone.”*

Intervista 13

Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia

Ex operatore sociale

#### **6.4 Quando è grave lo sfruttamento lavorativo?**

Tra le più interessanti differenze emerse nel corso delle interviste, vi è quella relativa al significato che per gli ispettori del lavoro ha il concetto di sfruttamento grave dell'attività lavorativa.

Quando è che una condizione di sfruttamento del lavoro viene considerata “grave”?

Abbiamo visto come dal punto di vista giuridico, entrambi i contesti manchino di una definizione specifica e chiara. Nonostante questa base comune, da un lato gli ispettori del lavoro olandesi hanno deciso di stabilire dei criteri quantitativi per decidere della gravità delle situazioni da affrontare, dall'altro gli ispettori del lavoro italiani tendono a fare riferimento ad altre norme, andando a costruire la sanzione e il modo di gestire la controversia valutando caso per caso ed infrazione per infrazione.

Tra le 15 definizioni di sfruttamento dell'attività lavorativa “grave” fornite dagli ispettori italiani, si possono individuare due principali tendenze. Il primo gruppo di definizioni, che per ragioni di semplicità si è deciso di etichettare come “rigorose” va a definire gravi quei casi di sfruttamento del lavoro che sono paragonabili a condizioni di schiavitù e lavoro forzato. Il secondo gruppo è formato invece da definizioni etichettate come “romantiche”, che vanno a considerare grave qualsiasi forma di violazione dei diritti dei lavoratori, anche nei casi in cui il lavoratore decide di rimanere nella condizione di sfruttamento senza che sia necessaria una forzatura da parte del datore di lavoro.

*“Sicuramente alcune irregolarità possono considerarsi forme di sfruttamento anche quando c'è una accondiscendenza da parte del lavoratore. Quanto meno in senso etico. Ma non per il lavoro*

*che faccio io. Ci sono situazioni in cui secondo me queste violazioni sono più grave di altre: se il lavoratore è un cittadino non comunitario e lavora in nero. Se a lavorare sono donne con bambini che non hanno tutele a sufficienza. Quando faccio lavori rischiosi e non mi fanno rispettare i turni di riposo, facendomi lavorare stanco morto di notte. Non tutto quello che è sfruttamento però è contro la legge. Quindi facciamo fatica a intervenire sempre. Servirebbe una normativa chiara, definita, utile.”*

Intervista 8

Ispettore del lavoro italiano

Definizione Rigorosa

*“Lo sfruttamento è grave quando viene sfruttato lo stato di bisogno del lavoratore, anche se mi rendo conto che non è facilissimo da capire. Occorre distinguere lo sfruttamento dello stato di bisogno da quando non c’è, per esempio nel caso di Mario -si riferisce alle vignette- c’è un’accezione volontaristica di una situazione non regolare ma non imposta anche se non conosco i contorni ecco. Insomma: se Alina -si riferisce alle vignette- non avesse altro posto dove stare, per esempio, ecco. Sarebbe sfruttamento grave, perché la famiglia si approfitta del suo bisogno di avere un alloggio.”*

Intervista 4

Ispettore del lavoro italiano

Definizione Rigorosa

*“Lo sfruttamento è grave quando il lavoratore non può accettare altre situazioni, quando non ha alternativa, quando è costretto a lavorare in condizioni raccapriccianti.”*

Intervista 7

Ispettore del lavoro italiano

Definizione Rigorosa



*“Lo sfruttamento del lavoro c’è non solo quando i lavoratori non vengono pagati, o sono sottopagati rispetto a quanto prevede il contratto. Ma quando il lavoratore è passivo, non può reagire in nessun modo. Non ha altra scelta.”*

Intervista 1  
Ispettore del lavoro italiano  
Definizione Rigorosa

*“Lo sfruttamento lavorativo è quello che magari può anche non risultare chiaro agli occhi di chi guarda dall’esterno, però è una situazione molto particolare che deve considerare l’elemento soggettivo di chi lo subisce. Gli interventi legislativi degli ultimi decenni hanno portato a riconoscere tanti diritti al lavoratore però il datore di lavoro ha sempre una situazione di superiorità nei confronti del lavoratore che noi dobbiamo considerare. Per questo può sentirsi sfruttato qualsiasi lavoratore che anche a livello emotivo, cosa impercettibile per gli altri, subisce dei comportamenti che in realtà possono essere vissuti come pesanti, negativi, invasivi.”*

Intervista 9  
Ispettore del lavoro italiano  
Definizione Romantica

*“Lo sfruttamento lavorativo è grave quando è particolarmente grave la violazione dei diritti, delle tutele e delle prerogative spettanti a tutti i lavoratori, perché c’è sfruttamento anche nei lavoratori autonomi.*

*Sfruttamento è quando l’irregolarità è tale da condizionare le vite dei lavoratori. Se non prendo lo stipendio non posso fare nulla, sono a tua totale dipendenza. Se non mi dai il riposo settimanale sono altrettanto in tua totale dipendenza. Il confina tra la violazione e lo sfruttamento secondo me è questo, proprio quando l’autodeterminazione del lavoratore viene meno perché c’è una persona che semplicemente dovrebbe dare le direttive e corrispondere la retribuzione sufficiente alla quantità e qualità del lavoro svolto e vengono invece meno tutte queste prerogative.”*

Intervista 15  
Ispettore del lavoro italiano  
Definizione Romantica

*“Il grave sfruttamento del lavoro non è solo la tratta di esseri umani. Non significa lavorare per 10 ore sotto il sole, o di notte davanti a macchine tessili o altro. È più di questo. È più subdolo. Il lavoratore viene sfruttato quando, ad esempio, lavora per 60 ore ma gli pagano 30, quando il datore di lavoro blocca la sua organizzazione di vita quotidiana.”*

Intervista 6

Ispettore del lavoro italiano

Definizione Romantica

Nel contesto italiano abbiamo dunque da un lato una definizione, etichettata come giuridica, molto stringente, che va ad etichettare come forme di grave sfruttamento condizioni molto gravi, che riprendendo la piramide di sfruttamento più volte proposta nel corso dell'elaborato (Fig. 2), andrebbero a collocarsi verso il vertice della piramide.

Gli ispettori che non forniscono questo tipo di definizione, al contrario, hanno fornito delle definizioni più ampie, che sembrano includere qualsiasi tipo di violazione rispetto a quanto stabilito dai contratti di lavoro.

Le 15 definizioni fornite dagli ispettori del lavoro olandesi sono più coerenti al loro interno. In tutte emergono le tre parole chiave che, di fatto, vengono utilizzate come indicatore di sfruttamento.

Affinché sussista la condizione di sfruttamento deve esserci: la mancanza del pagamento, la violazione del rispetto dei turni di riposo e dell'orario di lavoro, combinata alla condizione di vulnerabilità del lavoratore, che deve rimanere forzatamente all'interno del rapporto di sfruttamento. Questa definizione include quelle situazioni strettamente legate al fenomeno della tratta di esseri umani e si collocano anche esse al vertice della piramide di sfruttamento (Fig. 2).

*“Per definire lo sfruttamento del lavoro devo prendere il codice penale.”*

*Va a prendere il codice penale e lo sfoglia.*

*“Ecco: sono necessari comportamenti violenti da parte del datore di lavoro e la vittima deve essere vulnerabile e forzata. Non serve altro: forzatura e violenza.”*

Intervista 14

Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia

Definizione di sfruttamento lavorativo

*“Lo sfruttamento del lavoro è grave quando vi è una chiara dipendenza tra datore di lavoro e lavoratore. Il lavoratore deve dipendere in tutto e per tutto dal proprio capo. E poi deve avere delle caratteristiche specifiche: essere vulnerabile, avere un debito di un qualche tipo con il proprio datore, essere povero, non avere altra scelta.”*

Intervista 13

Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia

Definizione di sfruttamento lavorativo

*“Lo sfruttamento è grave a seconda delle ore di lavoro, del salario che percepisci, delle condizioni del posto in cui lavori. Ma non tutti sono sfruttati in modo grave. A parità di condizioni, chi è più vulnerabile è sfruttato in modo più grave.”*

Intervista 9

Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia

Definizione di sfruttamento lavorativo

Tutte le definizioni fornite dagli ispettori del lavoro olandese sono coerenti alle disposizioni stabilite dal legislatore nazionale. Nonostante questa linearità, però, è importante considerare come, rispetto ai colleghi italiani, gli olandesi abbiano valutato i casi proposti dalle vignette nel corso delle interviste percependoli più gravi.

## **6.5 Considerazioni conclusive**

In questo capitolo si è deciso di mettere a confronto le risposte fornite dai 15 ispettori del lavoro intervistati in Italia con quelle fornite dai 15 ispettori del lavoro intervistati in Olanda, cercando di colmare la necessità di studi comparativi all'interno del filone della *street-level bureaucracy* (Hupe et al., 2015; Raaphost e Loyens, 2018), cercando di capire il ruolo che questi professionisti hanno nel dare sostanza alla definizione di grave sfruttamento del lavoro.

In quanto *street-level bureaucrats*, gli ispettori intervistati utilizzano la propria discrezionalità per dare forma e senso ai dispositivi giuridici e alle linee guida in tema di sfruttamento del lavoro, cercando di stabilire un bilanciamento tra le richieste di intervento e le risorse a propria disposizione (Lipsky, 2004; Evans e Harris, 2004).

Il potere discrezionale è maggiore laddove la norma lascia più spazio, poiché formulata in modo vago e generale, e dove vi sono sovrapposizioni normative, come in entrambi i contesti presi in esame.

Attraverso uno studio qualitativo condotto tramite lo strumento metodologico delle vignette, si è cercato di mettere in luce similitudini e differenze tra le risposte per cercare di ampliare il discorso fino ad ora illustrato (Jewell, 2007; Saruis, 2015).

Sono emerse, come spiegato, differenze sia tra ispettori in Italia ed ispettori in Olanda, sia tra ispettori appartenenti al medesimo contesto.

Un importante risultato che si intende qui discutere è il seguente: se dalle interviste olandesi è emerso come fondamentale nel determinare la gravità della situazione la condizione di vulnerabilità del lavoratore, a sembrare fare da discriminante tra gli ispettori italiani è principalmente il settore produttivo all'interno del quale le irregolarità si concretizzano. Una delle ragioni per cui le risposte olandesi pongono al centro delle proprie valutazioni le caratteristiche della vittima può risiedere nel fatto che vi sia, in Olanda, una sovrapposizione normativa tra sfruttamento lavorativo e fenomeno della tratta di esseri umani, andando dunque a porre al centro una vittima che risponde a certi stereotipi (Srikantiah, 2007) ed escludendo la possibilità che un lavoratore autoctono si possa trovare in una simile condizione. Nelle risposte italiane manca questo tipo di ragionamento e alla base delle valutazioni si sono riscontrate logiche più settoriali e relative alla potenziale portata dell'impatto delle proprie azioni. Tanto più gravi sono gli effetti che una non-ispezione avrebbe per la società tutta, tanto più il caso è da considerare grave. Ragionando secondo questi termini, una cooperativa che si occupa di trasporto e logistica e un ristorante hanno più dipendenti di una famiglia che assume una lavoratrice domestica. Allo stesso modo, una irregolarità lavorativa all'interno del settore della logistica potrebbe coinvolgere più paesi. Inoltre, per quanto riguarda il settore della ristorazione, si tratta di un terreno fertile per fenomeni emergenziali come quello del lavoro sommerso e dunque da trattare come tale.

In entrambi i casi, le scelte e le modalità di azione narrate corrono il rischio di creare inclusi ed esclusi: nel primo caso vittime di serie A e vittime di serie B, nel secondo caso lavoratori di serie A e lavoratori di serie B.

## Riflessioni conclusive

Lo scopo principali delle pagine sino a qui redatte è stato quello di fornire un contributo in merito alla complessa relazione tra i bisogni dei cittadini e la rappresentazione a loro più prossima dello Stato, ovvero la burocrazia pubblica, incarnata da quei professionisti che si trovano a prendere delle decisioni che, di fatto, divengono l'essenza stessa nella norma. È durante questo incontro che lo Stato si trasforma in qualcosa di vicino al cittadino: quando un vigile urbano ci chiede un documento, quando dobbiamo sostenere un colloquio per accedere a un determinato percorso formativo per disoccupati, quando facciamo richiesta di disoccupazione che, nell'incontro, lo Stato smette di essere astratto e diventa qualcosa. O meglio. Qualcuno. Una persona che avrà un'influenza e un ruolo nel decidere con quali modalità e con quali risultati portare avanti la nostra pratica.

In particolare, questa relazione è stata indagata ponendo al centro una particolare categoria di *street-level bureaucrats*: gli ispettori del lavoro, per indagare le loro pratiche operative e il modo in cui risolvono quelle situazioni di irregolarità che si trovano in bilico tra l'essere forme di sfruttamento "grave" e "non grave".

Da qui la grande domanda, divenuta anche il titolo di questo lavoro di tesi: quando è grave lo sfruttamento del lavoro?

Di fronte a una normativa poco chiara come quella in materia di sfruttamento del lavoro, a risorse limitate, alla crescente standardizzazione delle pratiche e delle procedure, a bisogni differenti, gli ispettori del lavoro hanno a loro disposizione un certo spazio di discrezionalità nell'applicare i sistemi di regolazione formale alle specifiche situazioni che si trovano ad affrontare.

Si è deciso di integrare due approcci teorici che si sono sviluppati su binari paralleli: quello della *street-level bureaucracy* e quello del neo-istituzionalismo, cercando di capire come si agisce la discrezionalità degli ispettori del lavoro all'interno del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro, sviluppato nel secondo capitolo dell'elaborato.

Le domande di ricerca che hanno guidato questo percorso di dottorato sono le seguenti: a) quali pressioni istituzionali agiscono nel campo organizzativo dei controlli di lavoro o con quali conseguenze?; b) Come si manifesta la discrezionalità degli ispettori del lavoro nei loro interventi e quali conseguenze ha nel determinare la gravità dei casi da gestire?; c) Perché simili irregolarità lavorative vengono processate in modo diverso?

Attraverso 9 mesi di osservazione partecipante in una sede territoriale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, si è entrati all'interno dei luoghi in cui la discrezionalità viene esercitata,

mettendo in luce le differenti modalità di azione e le differenti decisioni prese a fronte delle pressioni isomorfe di tipo coercitivo, mimetico e normativo che colpiscono il campo in esame. Si è deciso di confrontare i principali risultati ottenuti all'interno di un contesto altro da quello studiato, attraverso la costruzione di scenari comparabili. Sono dunque state somministrate 30 interviste (15 ad ispettori del lavoro in Italia e 15 ad ispettori del lavoro in Olanda) con il metodo delle vignette, si cerca di rispondere alla necessità di maggiori e più sistematici studi comparativi all'interno del filone e per mettere in luce somiglianze e differenze all'interno di differenti contesti istituzionali.

Si è messa in luce una prima pressione isomorfa di tipo coercitivo, che si traduce nella tendenza ad accettare ed adottare strategie standardizzate e orientate agli obiettivi quantitativi di efficacia ed efficienza. Una seconda pressione isomorfa di tipo mimetico, che agisce nei momenti di incertezza, e una terza pressione isomorfa di tipo normativo, che si traduce in differenti modi in cui ispettori con percorsi professionali differenti, che per semplicità sono stati etichettati come "senior" e "junior", gestiscono simili irregolarità lavorative. Nonostante queste tendenze, le pressioni individuate non eliminano gli spazi discrezionali all'interno dei quali gli ispettori del lavoro si muovono.

Una prospettiva neo-istituzionalista consente ulteriori sviluppi allo studio della *street-level bureaucracy*, permettendo di considerare la complessità che si cela dietro all'interazione tra lavoratori e ispettori del lavoro, superando le critiche spesso mosse a questo filone di studi di considerare il momento dell'implementazione senza collocarlo all'interno di un più ampio contesto (Berman, 1978).

La combinazione di questi due quadri teorici, quasi sempre tenuti separati, consente di dare forma alle più dimensioni del lavoro degli *street-level bureaucrats* e incoraggia anche nuove prospettive di ricerca, alimentando nuove domande: quale è all'interno del campo organizzativo il ruolo dell'opinione pubblica nel direzionare le scelte degli ispettori del lavoro? Considerando casi in cui la manodopera subisce forti stereotipizzazioni, come ad esempio quelli di lavoro domestico, come l'esistenza di consolidate credenze va ad influire sulle modalità in cui questi casi vengono gestiti e considerati dagli ispettori del lavoro?

Il fascino di ogni lavoro di ricerca sta anche nel fatto che da ogni risposta si generano infinite possibilità di altre domande.

La crescente standardizzazione delle pratiche si tradurrà in una modalità di protezione e tutela dei lavoratori o in un deterioramento della qualità dell'incontro burocratico? In che modo e in che misura la conciliazione monocratica è giusta, in termini di giustizia e non soltanto di

giustizia della procedura? Quali sono le conseguenze di questo tipo di decisione e per gli ispettori del lavoro e per i lavoratori che su di loro fanno affidamento?

Inoltre, nel tentativo di restituire all'approccio street-level la sua essenza comparativa, emergono ulteriori possibilità di ricerca. Abbiamo visto, nel sesto ed ultimo capitolo, come, resi i casi comparabili e a parità di assenza di una chiarezza della normativa in tema di sfruttamento, gli intervistati olandesi tendano a valutare le situazioni proposte come più gravi rispetto agli intervistati italiani e come pongano al centro della valutazione la vittima dell'irregolarità lavorativa e le sue caratteristiche. In modo differente, al centro delle valutazioni degli intervistati italiani, vi è più la considerazione della portata dell'impatto delle proprie decisioni. Come questa valutazione può subire delle variazioni al modificarsi delle priorità politiche di intervento?

La ricerca comparativa, grazie anche allo sviluppo di metodologie in grado di adattarsi a contesti differenti, apre rilevanti potenzialità in questo settore di ricerca, per ottenere una visione più complessiva dei processi di interpretazione delle regole formali e di adattamento, attraverso lo strumento della discrezionalità, della norma a simili problematiche da affrontare.

Rimangono tuttavia delle questioni aperte, ancora da affrontare. Sarebbe infatti interessante condurre una simile ricerca anche in un territorio del Sud Italia, per fare meglio emergere il peso delle differenze legate alle caratteristiche del mercato del lavoro, alla diffusione del lavoro nero e alle tradizioni di intervento degli ispettori del lavoro a parità di normativa. Un contesto di diffusione del lavoro nero rende più tolleranti o più severi gli ispettori del lavoro? Un sottodimensionamento dell'organico in rapporto alle richieste di intervento come influisce sulle modalità di risoluzione dei casi? L'introduzione di procedure standardizzate, come in questo caso della soluzione conciliativa, segnala qualcosa di importante nella cultura del lavoro all'interno del nostro paese? E, infine, sarebbe interessante prendere in considerazione il filone della letteratura sul lavoro emozionale (Hochschild, 2002; Stone, 2013) e porre al centro dell'indagine il distacco e il coinvolgimento emotivo degli ispettori del lavoro.





## Allegati

### *Profilo degli ispettori del lavoro intervistati in Italia*

Numero intervista	Genere	Anni di esperienza	Titolo di studio	Concorso
1	femmina	36	diploma	no
2	maschio	35	dottorato	no
3	maschio	37	diploma	no
4	maschio	20	laurea magistrale	si
5	femmina	10	laurea magistrale	si
6	femmina	13	laurea magistrale	si
7	maschio	13	laurea triennale	si
8	maschio	20	dottorato	si
9	femmina	10	laurea magistrale	si
10	femmina	31	diploma	no
11	femmina	34	diploma	no
12	femmina	10	laurea magistrale	si
13	femmina	29	diploma	no
14	femmina	9	laurea magistrale	si
15	maschio	13	laurea magistrale	si

### *Profilo degli ispettori del lavoro intervistati in Olanda*

Numero intervista	Genere	Anni di esperienza	Titolo di studio	Programma	Lavoro precedente
1	maschio	13	laurea magistrale	lavoro nero	assicuratore
2	maschio	13	corso professionale	sfruttamento lavorativo	ispettore tasse
3	femmina	5	corso professionale	sfruttamento lavorativo	ispettore tasse
4	femmina	3	laurea triennale	buildings and construction	operatore sociale
5	maschio	5	laurea triennale	pubblici esercizi	ispettore tasse
6	maschio	3	laurea magistrale	analisi dei rischi	poliziotto
7	maschio	4	laurea triennale	agricoltura	ispettore tasse
8	maschio	14	corso professionale	pubblici esercizi	operatore sociale
9	maschio	14	corso professionale	pubblici esercizi	poliziotto
10	femmina	4	corso professionale	agenzie interinali	poliziotto
11	maschio	15	laurea magistrale	sfruttamento lavorativo	poliziotto
12	femmina	3	laurea magistrale	sfruttamento lavorativo	ispettore tasse
13	femmina	2	laurea triennale	sfruttamento lavorativo	operatore sociale
14	maschio	3	corso professionale	sfruttamento lavorativo	poliziotto
15	femmina	20	corso professionale	agenzie interinali	operatore sociale

## *Griglia di intervista Italia*

Nome  
Ruolo  
Settore  
Età  
Sesso  
Anni di servizio  
Lavoro precedente

### **Alina**

Riesci ad immaginare la storia di Alina?  
Quali sono le difficoltà investigative che il caso presenta?  
Perchè pensi che Alina si sia rivolta all'Ispettorato?  
Cosa succede appena Alina fa la sua richiesta di intervento? Qual è la procedura?  
Perchè propone/NON propone la conciliazione monocratica? Cosa pensa Alina di questa soluzione?  
Perchè propone/NON propone un'ispezione? Cosa pensa Alina di questa soluzione?  
Quanto tempo servirà ad Alina per risolvere il caso?  
Quale credi che sia la soluzione migliore? Perché?  
Quali sono i rischi per il datore di lavoro?  
Quali sono le responsabilità del datore di lavoro?  
Quanti modi ci sono di risolvere questo caso?  
Perchè tu hai scelto X?  
Hai mai visto situazioni simili? Come le hai gestite?

### **Mario**

Riesci ad immaginare la storia di Mario?  
Quali sono le difficoltà investigative che il caso presenta?  
Perchè pensi che Mario si sia rivolto all'Ispettorato?  
Cosa succede appena Mario fa la sua richiesta di intervento? Qual è la procedura?  
Perchè propone/NON propone la conciliazione monocratica? Cosa pensa Mario di questa soluzione?  
Perchè propone/NON propone un'ispezione? Cosa pensa Mario di questa soluzione?  
Quanto tempo servirà a Mario per risolvere il caso?  
Quale credi che sia la soluzione migliore? Perché?  
Quali sono i rischi per il datore di lavoro?  
Quali sono le responsabilità del datore di lavoro?  
Quanti modi ci sono di risolvere questo caso?  
Perchè tu hai scelto X?  
Hai mai visto situazioni simili? Come le hai gestite?

### **Paci**

Riesci ad immaginare la storia di Paci?  
Quali sono le difficoltà investigative che il caso presenta?  
Perchè pensi che Paci si sia rivolto all'Ispettorato?  
Cosa succede appena Paci fa la sua richiesta di intervento? Qual è la procedura?  
Perchè propone/NON propone la conciliazione monocratica? Cosa pensa Paci di questa soluzione?

Perchè propone/NON propone un'ispezione? Cosa pensa Paci di questa soluzione?  
Quanto tempo servirà a Paci per risolvere il caso?  
Quale credi che sia la soluzione migliore? Perché?  
Quali sono i rischi per il datore di lavoro?  
Quali sono le responsabilità del datore di lavoro?  
Quanti modi ci sono di risolvere questo caso?  
Perchè tu hai scelto X?  
Hai mai visto situazioni simili? Come le hai gestite?

### **Domande finali**

Comparando i casi, se ti trovassi costretto/a a scegliere di risolverne solo uno, quale sceglieresti? Perché?  
Qual è il caso più grave? Perché?  
Cosa significa "sfruttamento lavorativo"?  
Puoi raccontarmi una tua giornata lavorativa?  
Quanto tempo dedichi alla burocrazia? Cos'è per te la burocrazia? Cosa pesi della rendicontazione delle attività?  
Cosa pensi delle regole?  
Come credi che l'opinione pubblica influisca sulla vostra attività?  
Come credi che la politica influisca sulla vostra attività?  
Raccontami una **storia di giustizia e una di ingiustizia**  
Perché sei diventato ispettore del lavoro?  
Quali sono le difficoltà del tuo lavoro?  
Quali sono le cose negative del tuo lavoro?  
Cosa significa "essere un ispettore del lavoro"?

## *Griglia di intervista Olanda*

Name  
Role/Programme  
Age  
Gender  
Years on the job

### **Alina**

Can you imagine Alina's history?  
What kind of investigative difficulties shall present this case?  
Why do you think that Alina turned to the labour inspectorate?  
What happens when Alina turns to the Labour Inspectorate? Which is the procedure?  
Why does/doesn't the labour inspectorate propose to Alina an administrative resolution (monocratic conciliation)?  
How does Alina think about this solution?  
Why does/doesn't the labour inspectorate propose to Alina an inspective procedure?  
How does Alina think about this solution?  
How much time do Alina need to resolve her solution?  
Why do you think that it is the best solution?  
What would happen if Alina was a man?  
What would happen if Alina was a dutch worker?  
What do you think that could happen to the employer? What are the risks for him/her/it?  
What are employer's/company's responsibilities?  
Would there be a different way to solve this case?  
Why did you decide that one?  
Have you ever seen similar situation? Could you tell it to me?  
Could you tell me a story of fairness or unfairness that did you happen to see?

### **Joram**

Can you imagine Joram history?  
What kind of investigative difficulties shall present this case?  
Why do you think that Joram turned to the labour inspectorate?  
What happens when Joram turns to the Labour Inspectorate? Which is the procedure?  
Why does/doesn't the labour inspectorate propose to Joram an administrative resolution (monocratic conciliation)?  
How does Joram think about this solution?  
Why does/doesn't the labour inspectorate propose to Joram an inspective procedure?  
How does Joram think about this solution?  
How much time do Joram need to resolve her solution?  
Why do you think that it is the best solution?  
What would happen if Joram was a woman?  
What would happen if Joram was not a dutch worker?  
What do you think that could happen to the employer? What are the risks for him/her/it?  
What are employer's/company's responsibilities?  
Would there be a different way to solve this case?  
Why did you decide that one?  
Have you ever seen similar situation? Could you tell it to me?  
Could you tell me a story of fairness or unfairness that did you happen to see?

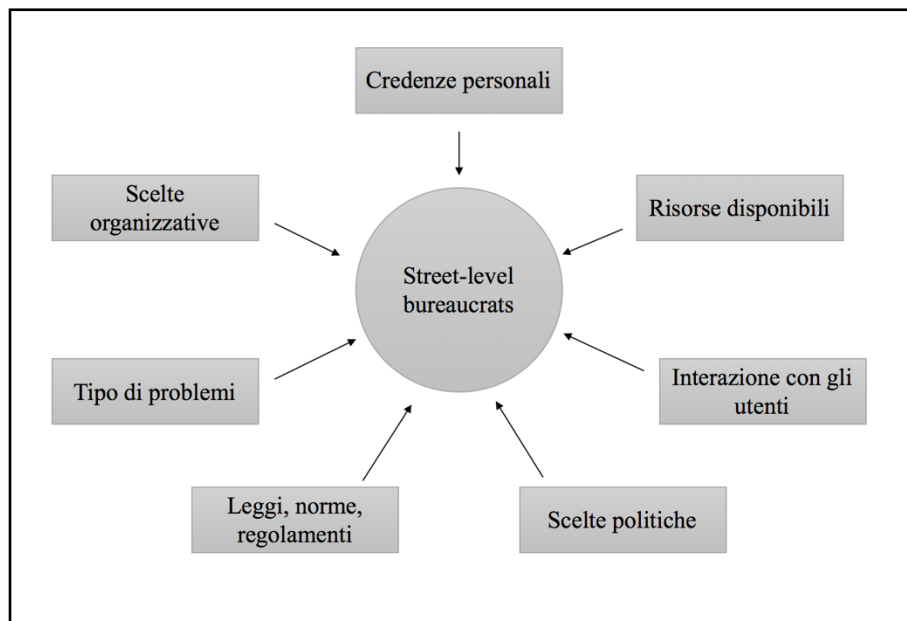
## **Paci**

Can you imagine Paci history?  
What kind of investigative difficulties shall present this case?  
Why do you think that Paci turned to the labour inspectorate?  
What happens when Paci turns to the Labour Inspectorate? Which is the procedure?  
Why does/doesn't the labour inspectorate propose to Paci an administrative resolution (monocratic conciliation)?  
How does Paci think about this solution?  
Why does/doesn't the labour inspectorate propose to Paci an inspective procedure?  
How does Paci think about this solution?  
How much time do Paci need to resolve her solution?  
Why do you think that it is the best solution?  
What would happen if Joram was a woman?  
What would happen if Joram was not a dutch worker?  
What do you think that could happen to the employer? What are the risks for him/her/it?  
What are employer's/company's responsibilities?  
Would there be a different way to solve this case?  
Why did you decide that one?  
Have you ever seen similar situation? Could you tell it to me?  
Could you tell me a story of fairness or unfairness that did you happen to see?

## **After the administration of the vignettes**

Which case do you think is the more severe one? Why?  
Which case would you solve for first? Why?  
Why did you decide to become a labour inspector?  
What are difficulties of your job?  
What are good things of your job?  
What does it mean "being a labour inspector"?

Figura 1, Pressioni che influiscono sull'attività degli street-level bureaucrats.



Fonte: Ham and Hill, 1986; Saruis, 2015. Elaborazione personale.

Figura 2, Interazione tra sistema sociale e azione individuale nei processi di istituzionalizzazione

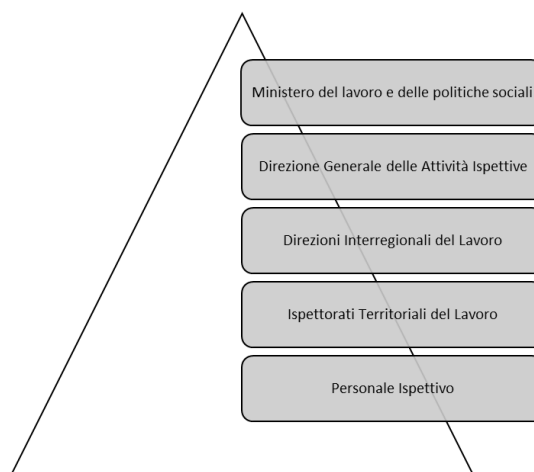


Figura 3, Continuum di sfruttamento lavorativo



Fonte: FRA, 2014

Figura 4, Gerarchia dell'attività di vigilanza nei luoghi di lavoro

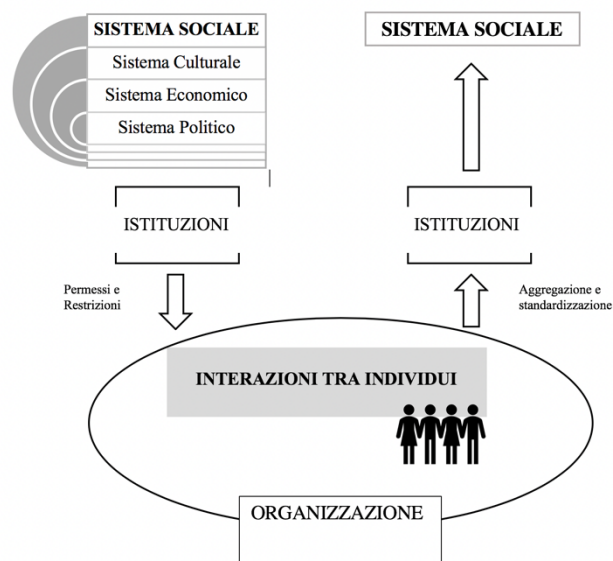


Figura 5, Mappatura degli attori del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro

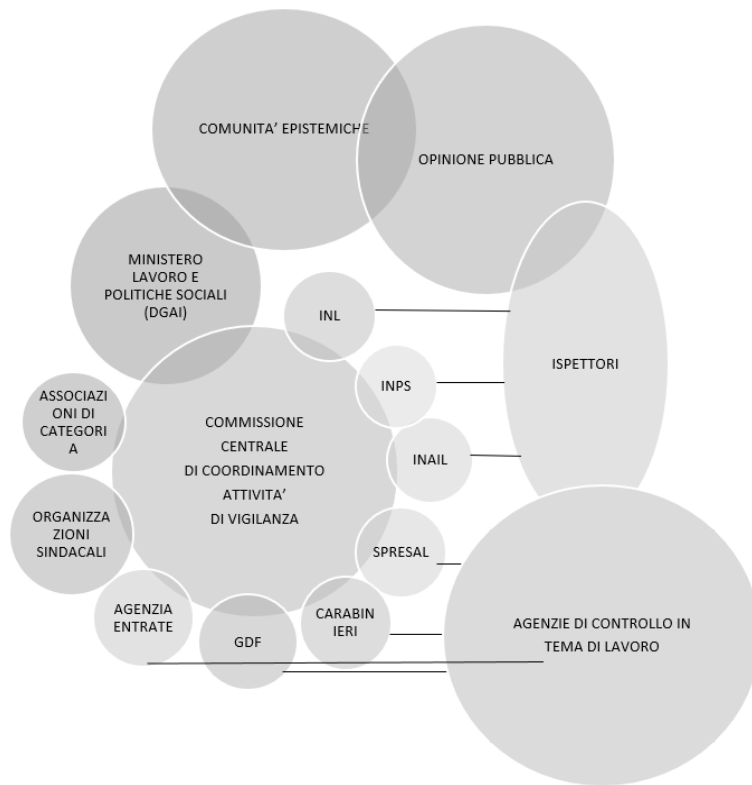


Figura 6, I principali attori del campo organizzativo dei controlli nei luoghi di lavoro





Figura 7, Rappresentazione grafica degli scopi della ricerca

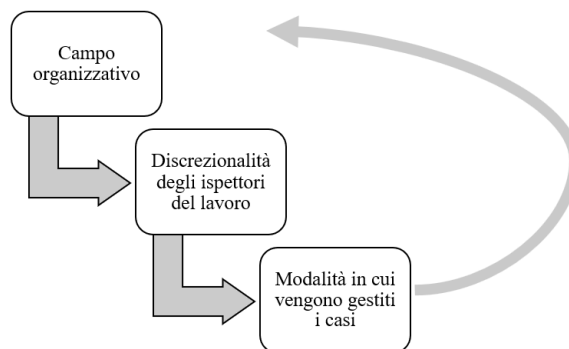
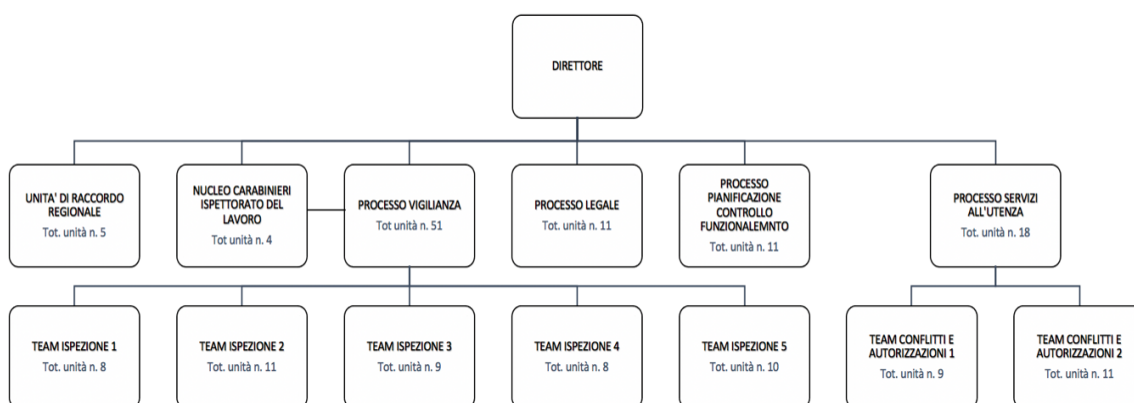
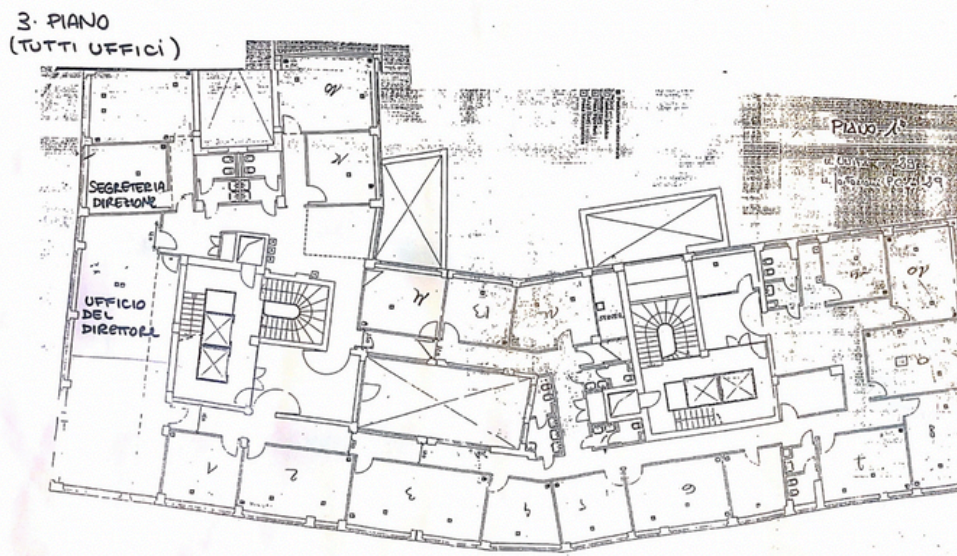
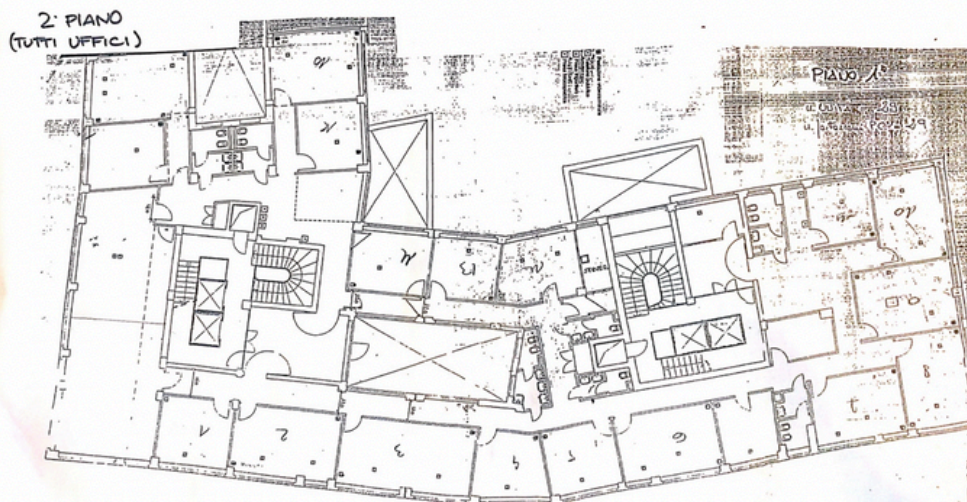
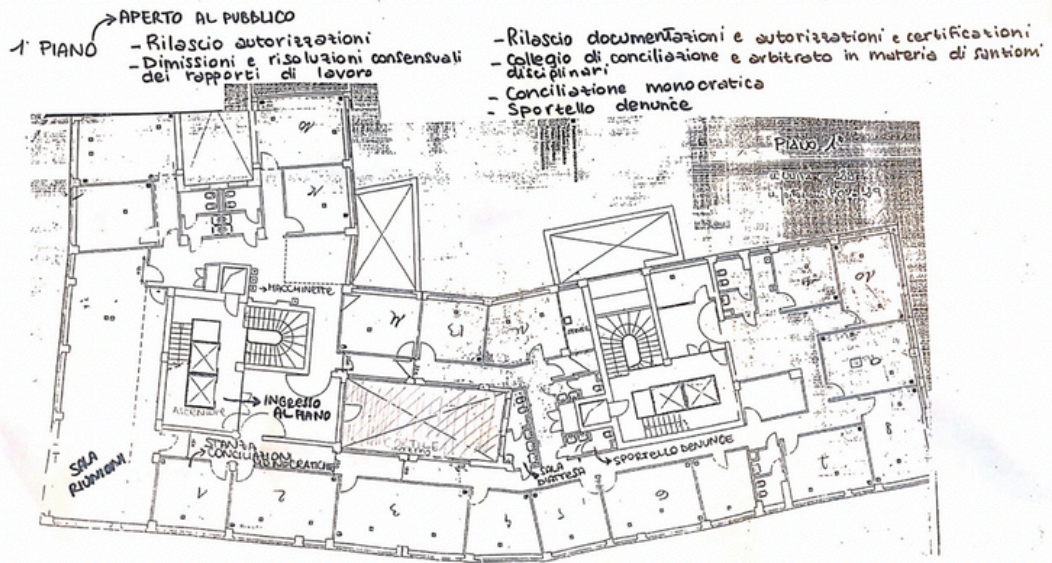


Figura 8, Organigramma della sede territoriale dell'INL osservata



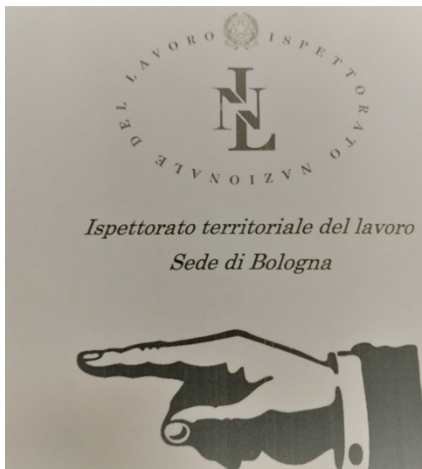
Fonte: Note di campo

Figura 9, Planimetria della sede territoriale osservata suddivisa per piani



Fonte: Note di campo

*Figura 10, fotografia del cartello all'interno della sede osservata*



Fonte: Note di campo

*Figura 11, Tracciato dei percorsi possibili all'interno di uno dei tre piani dell'ufficio osservato*

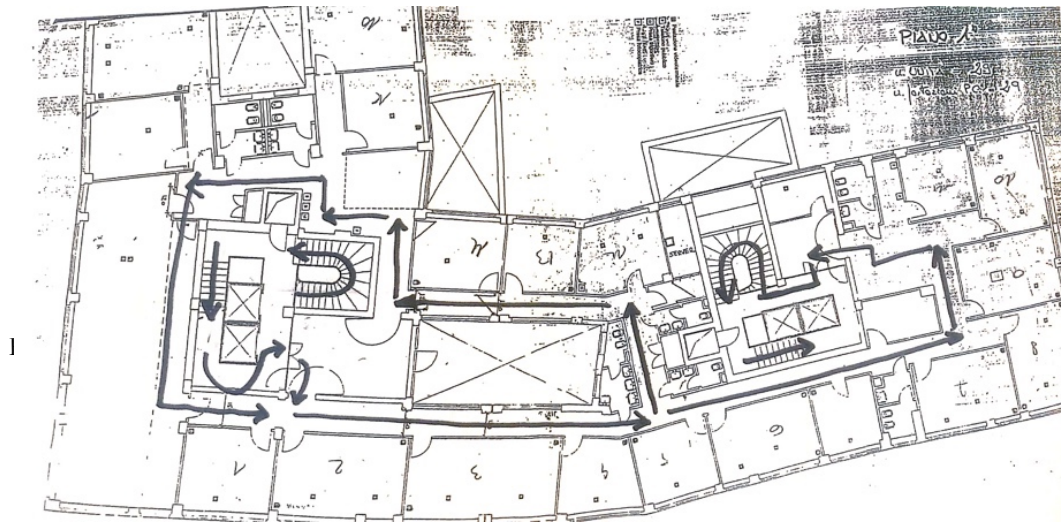
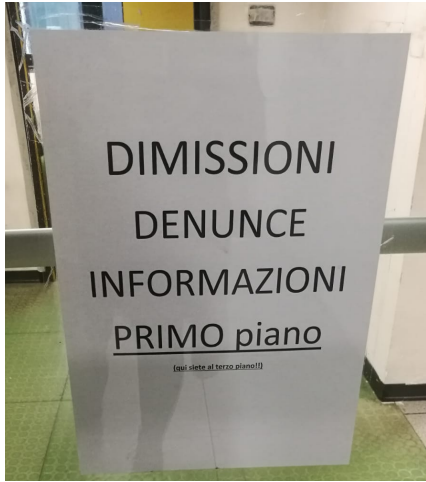


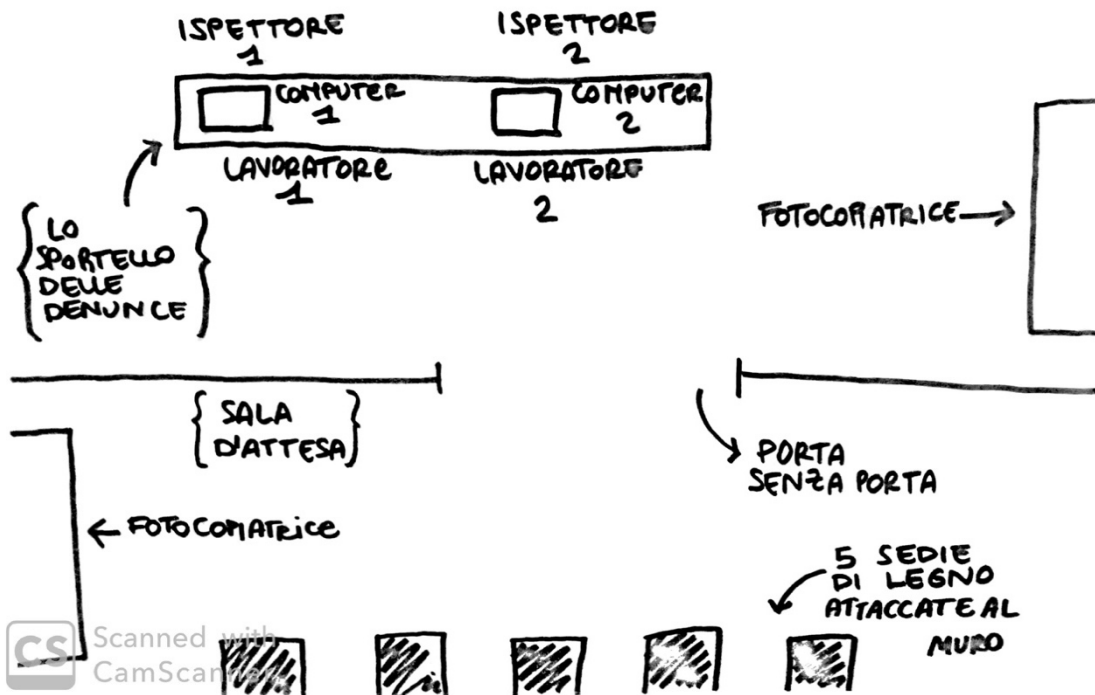


Figura 12, Fotografia del cartello attaccato alla porta del terzo piano



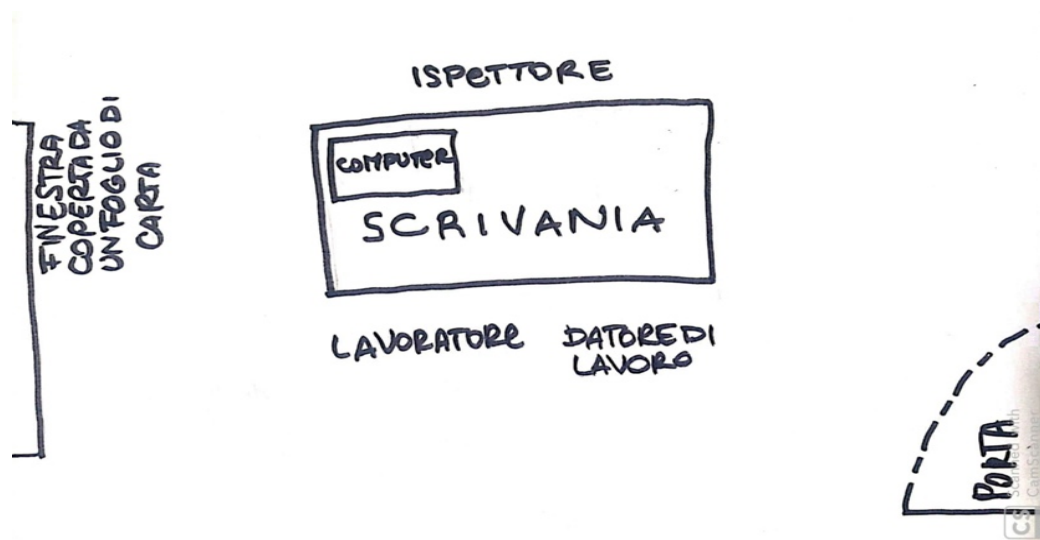
Fonte: Note di campo

Figura 13, Lo sportello delle denunce



Fonte: Note di campo

Figura 14, La stanza delle conciliazioni monocratiche



Fonte: Note di campo

Figura 15, valutazione dei segnali di sfruttamento relative all'orario di lavoro degli ispettori del lavoro olandesi

Overstreding. Duur overstreding.	Max. Arbeidstijden (Art. 5:7 ATW) Per 16 weken = 48uur per week is de norm			Rusttijd (Art. 5:3 lid 2 ATW) 36 uur per week = norm			1. Kind < 12 jaar 2. Kind + ongeval + dood 3. Dubbele aantal toegestane uren per dienst / rusturen	Kleurenlegenda Groen = norm Geel = lichte ernst Oranje = middelgrote ernst Rood = grote ernst
	48u per week	48 - 60 uur p/w	60u of meer p/w	36u per week	18-36 uur per week	18u p/w of minder	Melden, ongeacht duur	
< 1 maand	Green	Yellow	Orange	Green	Yellow	Orange	Red	
> 1 - < 3 maanden	Green	Yellow	Orange	Green	Yellow	Orange	Red	
3 - < 6 maanden	Green	Yellow	Orange	Green	Yellow	Orange	Red	
> 6 maanden	Green	Yellow	Orange	Green	Yellow	Orange	Red	

Fonte: intervista condotta nei Paesi Bassi



## Bibliografia di riferimento

- Ambrosini, M. (2005). *Sociologia delle migrazioni*. Il Mulino.
- Barberis, E. (2010). Rapporti territoriali e coordinamento. Una contestualizzazione della governance sociale in Italia. *La rivista delle politiche sociali*, 1, 79-101.
- Barter, C., & Renold, E. (2000). 'I wanna tell you a story': exploring the application of vignettes in qualitative research with children and young people. in "International journal of social research methodology", 3(4), 307-323.
- Battilana J., Leca B., Boxenbaum E. (2009), *How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship*, in «Academy of Management Annals», 3, 65–107.
- Berger P. L., Luckmann T. (1967), *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*, Anchor Books Edition, Toronto.
- Berman, P. (1978). *The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy*. RAND Corporation.
- Bertozzi F., Bonoli G. (2002), *Verso una convergenza delle politiche nazionali per l'occupazione? La costruzione di un modello europeo attraverso il metodo di coordinamento aperto*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 3, 31-57.
- Bifulco L. (2008), *Gabbie di vetro. Burocrazia, governance e libertà*, Mondadori, Milano.
- Bifulco, L., Vitale, T. (2003). *Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale*. in "Sociologia urbana e rurale", 25(72), 95-108.
- Bloor, M., & Wood, F. (2006). *Keywords in qualitative methods: A vocabulary of research concepts*. Sage.
- Bonazzi G. (2002), *Come studiare le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Bonazzi G. (2004), *Teorie dell'impresa e ricerca sociologica: prospettive e problemi di un incontro*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», 2, 179-212.
- Borghi V. (2013), *Sicurezza, lavoro e giustizia sociale: trasformazioni in corso*, in «Sociologia del Lavoro», 130, 7-14.
- Borghi V., Rizza R. (2006), *L'organizzazione sociale del lavoro. Lo statuto del lavoro e le sue trasformazioni*, Mondadori, Milano.
- Borghi, V., & Van Berkel, R. (2005), *Governance delle politiche di individualizzazione e attivazione: un confronto tra Italia e Olanda*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 1, pp. 79-116.
- Bourdieu, P. (1999), *Une révolution conservatrice dans l'édition*, in "Actes de la Recherche en Sciences Sociales", 126/127, pp. 3-28.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.
- Brodkin, E. Z. (1997). *Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration*. in "Social Service Review", 71(1), 1-33.
- Brodkin, E. Z. (2008). *Accountability in street-level organizations*. in "Journal of Public Administration", 31(3), 317-336.

- Brodkin, E. Z. (2011). *Policy work: Street-level organizations under new managerialism*. in "Journal of Public Administration Research and Theory", 21(suppl\_2), 253-277.
- Brodkin E.Z. (2013), *Street-Level Organizations and the Welfare State*, in E.Z. Brodtkin, G. Martson, *Work and the Welfare State*, Washington (DC): Georgetown University Press. Buffa et al., 2017
- Buffat, A. (2015), *Street-Level Bureaucracy and E-Government*, in "Public Management Review", 17, 1, pp. 149–61.
- Carchedi, F. (Ed.). (2010). *Schiavitù di ritorno: il fenomeno del lavoro gravemente sfruttato: le vittime, i servizi di protezione, i percorsi di uscita, il quadro normativo*. Maggioli editore.
- Cardano, M. (2003). *Tecniche di ricerca qualitativa. Percorsi di ricerca nelle scienze sociali* (pp. 192-192). Carrocci.
- Cardano, M. (2011). *La ricerca qualitativa*. Il mulino.
- Casadei, S., Franceschetti, M. (2009). *Il Mediatore culturale in sei Paesi europei*. ISFOL.
- Caswell, D., Kupka, P., Larsen, F., Van Berkel, R. (2017). *The frontline delivery of welfare-to-work in context*. in "Frontline Delivery of Welfare-to-work Policies in Europe" (1-11). Routledge.
- Catanzaro, R., Colombo, A. (2009). *Badanti & Co. Il lavoro domestico straniero in Italia*. Il Mulino
- Chan, A. (1998). *Labor standards and human rights: The case of Chinese workers under market socialism*. in "Hum. Rts. Q.", 20, 886.
- Chuang, J. A. (2014). *Exploitation creep and the unmaking of human trafficking law*. in "American Journal of International Law", 108(4), 609-649.
- Ciconte, E., Romani, P. (2002). *Le nuove schiavitù: il traffico degli esseri umani nell'Italia del 21° secolo*. Editori riuniti.
- Cillo, R., Perocco, F. (2016). *Subappalto e sfruttamento differenziale dei lavoratori immigrati. il caso di tre settori in Italia*. Economia e società regionale.
- Clark R. (1972), *The Organizational Saga in Higher Education*, in «Administrative Science Quarterly», 17/2, 178-184.
- Coluvas J. A. (2007), *From divergent meanings to common practices: the early institutionalization of technology transfer in the life sciences at Stanford University*, in «Research Policy», 36/4, 456-476.
- Cooper, H. (2001), *Homework for all in moderation*, in «Educational Leadership», 58/7, 34–38.
- Corbetta P. (2014), *La ricerca sociale: metodologia e tecniche*, Bologna, Il Mulino.
- Cottino, A. (2005). *"Disonesto ma non criminale": la giustizia e i privilegi dei potenti*. Carocci
- Davis, K. C. (1969). *Discretionary justice: A preliminary inquiry*. LSU Press.
- Davies W. (2014), *Neoliberalism: a bibliographic review*, in «Theory, culture & society», 31/7, 309-317.
- Del Bò, C. (2004). *Un reddito per tutti: un'introduzione al basic income*. Ibis.
- De Leonardis O., Vitale T. (2001), "Forme organizzative del terzo settore e qualità sociale", in La Rosa M. (a cura di), *Le organizzazioni nel nuovo Welfare: l'approccio sociologico. Pubblico, privato sociale, cooperazione e non profit*, Maggioli, Rimini.



- DiMaggio P. & Powell W. (1983), *The Iron Cage Revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, in "American Sociological Review", 48, 147-60.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1991), (a cura di) *The new institutionalism in organizational analysis* University of Chicago Press, Chicago.
- Dragoni C., (1904), *Sull'istituzione di un ispettorato del lavoro*, in «Giornale degli Economisti», 19/15, 309-317.
- Dubois, V. (1999). *La vie au guichet*. in "Relation administrative et traitement de la misère", 2.
- Dubois, V. (2016). *The bureaucrat and the poor: Encounters in French welfare offices*. Routledge.
- Durkheim, E. (1982). *The rules of sociological method and selected texts on sociology and its method*. Palgrave.
- Dworkin, R. (1978). *Taking Rights Seriously*. London, Duckworth.
- Edelman L. (1992), *Legal ambiguity and symbolic structures: organizational mediation of civil rights law*, in «American Journal of Sociology», 97, pp. 1531-1576.
- Ellis, K. (2011). 'Street-level bureaucracy' revisited: the changing face of frontline discretion in adult social care in England. in "Social Policy & Administration", 45(3), 221-244.
- Ellis, K., Davis, A., Rummery, K. (1999). *Needs assessment, street-level bureaucracy and the new community care*. in "Social Policy & Administration", 33(3), 262-280.
- Espeland, W. N., Sauder, M. (2007), *Rankings and reactivity: How public measures recreate social worlds*, in «American journal of sociology», 113/1, 1-40.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). *Street-level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*. in "British Journal of Social Work", 34/6, 871-95.
- Fassin D. (2013), *La forza dell'ordine. Antropologia della polizia nelle periferie urbane*, La Linea.
- Finch, J. (1987). *The vignette technique in survey research*. in "Sociology", 21(1), 105-114.
- Fineman, S. (1998), *Street-level Bureaucrats and the Social Construction of Environmental Control*, in "Organization Studies", 19/6, 953-974.
- Fligstein N (2001), *La trasformazione del controllo di impresa*, Einaudi.
- FRA (2015), *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights*, Vienna.
- Fullin, G., Vercelloni, V. (2009). *Dentro la trappola. Percezioni e immagini del lavoro domestico e di cura nei percorsi delle donne immigrate*. in "Polis", 23(3), 427-462.
- Gaboardi, M. (2017). *How Judges Can Think: The Use of Expert's Knowledge as Proof in Civil Proceedings*. in "Global Jurist", 18(1).
- Garrow, E. E., Grusky, O. (2012). *Institutional logic and street-level discretion: The case of HIV test counseling*. in "Journal of Public Administration Research and Theory", 23(1), 103-131.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Univ of California Press.
- Greenwood R., Hinings C. R. (1996), *Understanding radical organizational change: bringing together the old and the new institutionalism*, in «Academy of management review», 21/4, 1022-1054.

- Gualmini E, Rizza R. (2013), *Le politiche del lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- Ham C., Hill M. (1986), *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino.
- Hasenfeld, Y., Rafferty, J. A., Zald, M. N. (1987). *The welfare state, citizenship, and bureaucratic encounters*. in "Annual review of sociology", 13(1), 387-415.
- Harris, A. (2018). *Description and comparison in cultural anthropology*. Routledge.
- Hawkins, K. (1992). The use of legal discretion: Perspectives from law and social science. in "The uses of discretion", 11.
- Hood, C. (1991), *A public management for all seasons?*, in "Public administration", 69/1, 3-19.
- Hochschild, A. R. (2002). "The sociology of emotion as a way of seeing", in *Emotions in social life*, Routledge (pp. 31-44).
- Hupe P. (2013), *Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research*, in "Der Moderne Staat", 6, pp. 425-440.
- Hupe P., & Buffat A. (2014), *A Public Service Gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy*, in "Public Management Review", 16/4, pp. 548-569.
- Hupe P., & Hill M. (2007). *Street-level Bureaucracy and Public Accountability*, in "Public Administration", 85/2, pp. 279-299.
- Hupe P., Hill M. & Buffat A. (2015), *Understanding Street-Level Bureaucracy*, Bristol, Policy Press.
- Jewell, C. J. (2007). *Assessing need in the United States, Germany, and Sweden: The organization of welfare casework and the potential for responsiveness in the "three worlds"*. in "Law & Policy", 29(3), 380-406.
- Kagan, J. (1997). *Temperament and the reactions to unfamiliarity*. in "Child development", 68(1), 139-143.
- Kazepov Y. (2010), *Rescaling social policies: toward multilevel governance in Europe*, European Centre Vienna, Burlington.
- Kazepov Y., Barberis E. (2012), *Social Assistance Governance in Europe. Towards a Multi-Level Perspective*, in I. Marx, K. Nelson (eds), *Minimum Income Protection in Flux*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kelly M. (1994), *Theories of Justice and Street-Level Discretion*, in "Journal of Public Administration Research & Theory", 4(2): 119-40.
- Kelly E., Dobbin F. (1999), *Civil rights law at work: Sex discrimination and the rise of maternity leave policies*, in «American Journal of Sociology», 105/2, pp. 455-492.
- Lanzalaco L. (1995), *Istituzioni, interessi organizzati e partite politiche: Ipotesi a partire dal caso italiano*, in «Quaderni di scienza politica», 1.
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (2007). *Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation*. in "Governance", 20(1), 1-21.
- Leogrande, A. (2016). *Il caporalato e le nuove schiavitù*. in "Parolechiave", 24(1), 103-108.
- Lindhorst, T., Padgett, J. D. (2005). *Disjunctures for women and frontline workers: Implementation of the family violence option*. in "Social Service Review", 79(3), 405-429.

- Lipsky M. (1980), *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage Foundation.
- Lipsky M. (2010), *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services 30th Anniversary Expanded Edition.*, New York, Russel Sage Foundation.
- Loyens K. (2015), *Law enforcement and policy alienation - coping by labour inspectors and federal police officers*, in Hupe P., Hill M., Buffat A. (ed.), *Understanding street level bureaucracy*, Bristol, Policy press.
- Loyens, K. (2016), “How police detectives deal with policy alienation in the investigation of human exploitation crimes”, in Burke R. J. (ed.) *Stress in Policing: Sources, consequences and interventions*, Routledge, Londra.
- Loyens, K., & Maesschalck, J. (2010). *Toward a theoretical framework for ethical decision making of street-level bureaucracy: Existing models reconsidered.* in “Administration & Society”, 42(1), 66-100.
- Maesschalck, J. (2005). *The use of the ethical climate questionnaire in the public sector: an empirical assessment.* in “Ethics and Integrity of Governance: the first transatlantic dialogue”, Leuven, Belgium.
- Marradi, A., Pavsic, R., Pitrone, M. C. (2007). *Metodologia delle scienze sociali.* Il mulino.
- May P.J., Wood R.S. (2003), *At the Regulatory Front Lines: Inspectors’ Enforcement Styles and Regulatory Compliance*, in “Journal of Public Administration Research and Theory”, 13/2, pp. 117-139.
- Maynard-Moody, S. W., Musheno, M., Musheno, M. C. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service.* University of Michigan Press.
- Marquis, C. (2003), *The pressure of the past: Network imprinting in intercorporate communities*, in «Administrative Science Quarterly», 48/4, pp. 655-689.
- Maxwell, J. A. (2013). Applied social research methods series: Vol. 41. *Qualitative research design: An interactive approach*, 3.
- Merton, R. K. (1940). *Fact and fictitiousness in ethnic opinionnaires.* in “American Sociological Review”, 5(1), 13-28.
- Meyer, J.W., Rowan, B. (1977), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in «American Journal of Sociology», 83/2, pp. 340-63.
- Meyers, M.K., Vorsanger, S. (2003). *Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy*, in B.G. Peters and J. Pierre (ed.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage, pp. 245–54.
- Moini G. (2015), (a cura di) *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Ediesse, Roma.
- Møller, M.Ø., Stone, D. (2013), *Disciplining Disability under Danish Active Labour Market Policy*, in “Social Policy & Administration”, 47, 5, 586-604.
- Møller, M.Ø. (2016), “*She Isn’t Someone I Associate with Pension*”. *A Vignette Study of Professional Reasoning*, in “Professions & Professionalism”, 6, 1, 1-20.
- Moore, S. T. (1987). *The Theory of Street-level Bureaucracy: A Positive Critique.* in “Administration and Society”, 19, 1, 74-94.
- Munarin, S., Martelliano, V. (ed.). (2012). *Spazi, storie e soggetti del welfare: Sul ruolo delle politiche di welfare state nella costruzione della città.* Gangemi Editore.

- Musheno, M., Maynard-Moody, S. (2015). *Playing the rules': discretion in social and policy context*. In P. Hupe, M. Hill, A. Buffat, editors, *Understanding Street-Level Bureaucracy* (pp. 169-185). Bristol: Policy Press.
- Nielsen V.L. (2006), *Are street-level bureaucrats compelled or enticed to cope?*, in "Public Administration", 84(4), 861-889.
- Nocifora, E. (2014). *Quasi schiavi*. Maggioli Editore.
- Osiander, C. Steinke, J. (2016). The moment of the street-level bureaucrats in a public employment service. In P. Hupe, M. Hill & A. Buffat (Ed.), *Understanding street-level bureaucracy* (295-311). Policy Press.
- Paraciani, R. (2016). *Riconoscere la criminalità d'impresa: il caso Eternit di Casale Monferrato*. in "Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza", 10(1), 51-66.
- Paraciani R., Rizza R., (In corso di pubblicazione), *When the workplace is the home. Labour inspectors' discretionary power in the field of domestic work: an institutional analysis*, in "Journal of Public Policy".
- Paraciani R., Saruis T. (2019), *When the law is not enough. Caseworkers' ideas of justice in practices*, in "Sociologia del Lavoro", 152, 163-182.
- Pennesi P. (2004), "La riforma dei servizi ispettivi", in Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, Milano.
- Pennesi, P., Massi, E., Rausei, P. (2003), *La riforma dei servizi ispettivi*", in (a cura di Tiraboschi M., *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura*.
- Perrotta, D. C. (2011). *Vite in cantiere: migrazione e lavoro dei rumeni in Italia*. Il mulino.
- Perrotta, D. (2014). *Vecchi e nuovi mediatori. Storia, geografia ed etnografia del caporalato in agricoltura*. in "Meridiana", 193-220.
- Piore, M. J. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*. Cambridge University Press.
- Piro V. (2014), *Che cos'è la giusta paga? Negoziazioni sul prezzo del lavoro in una serra siciliana*, in "Etnografia e Ricerca Qualitativa", 2, pp. 219-244.
- Powell, W. W. (1995), *Cultivating an institutional ecology of organizations: Comment on Hannan, Carroll, Dundon, and Torres*, in «American sociological review», 60/4, 529-538.
- Powell, W. W., Colyvas, J. A. (2008), "Microfoundations of institutional theory", in Greenwood R., Oliver C., Sahlin-Andersson K., e Suddaby R. (a cura di), *The Sage handbook of organizational institutionalism*, Sage.
- Power, D. J. (2002). *Decision support systems: concepts and resources for managers*. Greenwood Publishing Group.
- Power, M. (2002), *La società dei controlli*, Edizioni di comunità.
- Prottas, J. M. (1979). *People processing: the street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington Books.

- Rao, H., Greve, H. R., Davis, G. F. (2001), *Fool's gold: Social proof in the initiation and abandonment of coverage by Wall Street analysts.*, in "Administrative Science Quarterly", 46/3, 502-526.
- Raaphorst, N. (2018). *How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials.* in "Public Management Review", 20(4), 485-502.
- Raaphorst, N., Goreneveld, S. (2019), *Discrimination and representation in street-level bureaucracies*, in P. Hupe, (ed.), *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*, Elgar, Cheltenham.
- Raaphorst, N., Loyens, K. (2018). *From poker games to kitchen tables: How social dynamics affect frontline decision making.* in "Administration & Society".
- Reiss, A. J. (1984). *Selecting strategies of social control over organizational life.* in "Enforcing regulation", 23-35.
- Rice D., (2012), *Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: toward a micro-institutionalist theory of policy implementation*, in «Administration & Society», 45/9, pp. 1038-1062.
- Ricucci N. (2005), *Street-Level Bureaucrat and intrastate variation in the implementation of temporary assistance for needy families policies*, in "Journal of Public Administration", 15, 89-111.
- Rizza R. (1999), *Logiche istituzionali e costruzione sociale delle organizzazioni: un'analisi dei mutamenti nei servizi pubblici in Italia*, Milano, Franco Angeli.
- Rizza R. (2011), "La spendibilità della sociologia nei processi economici, organizzativi e del lavoro", in Rizza R., Sansavini M. (2013), *Pragmatiche della sicurezza sul lavoro fra pratiche organizzative e discorsi*, in «Sociologia del Lavoro», 130, 103-120.
- Rothstein, B., Stolle, D. (2003). Social capital, impartiality and the welfare state: An institutional approach. In *Generating social capital*(pp. 191-209). Palgrave Macmillan.
- Rovelli, C. (2008). *Loop quantum gravity.* in "Living reviews in relativity", 11(1), 5.
- Sacchetto, D. (2009). *Fabbriche galleggianti: solitudine e sfruttamento dei nuovi marinai.* Editoriale Jaca Book.
- Sarti R. (2010), (Ed.) *Lavoro domestico e di cura. Quali diritti?*. Ediesse.
- Saruís, T. (2015). *Gli operatori sociali nel nuovo welfare: tra discrezionalità e responsabilità.* Carocci editore.
- Saruís, T., & Catena, L. (2012). *Le politiche socio-assistenziali in Italia, tra discrezionalità istituzionale e discrezionalità operativa.* in "Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", 1-10.
- Satyamurti, C. (1981). *Occupational survival: The case of the local authority social worker.* Blackwell.
- Scott, P.G. (1997), *Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion*, in "Journal of Public Administration Research and Theory", 7, 1, 35-58.
- Scott W. R. (1987), The adolescence of institutional theory, in «Administrative Science Quarterly», 32, pp.51-68.
- Scott, W.R. (1995), *Institutions and organizations*, Sage, Londra.
- Scott, W. R., Meyer, J. W. (1987), "Environmental linkages and organizational complexity: Public and private schools", in Levin H. M., James, T. (ed.), *Comparing public and private schools*, Fulmer Press.
- Secchi, B. (2005). *La città del XX secolo.* Laterza.

- Semi, G. (2010). *L'osservazione partecipante. Una guida pratica*. Il mulino.
- Sensat, J. (1984). *Exploitation*. in "Nous", 21-38.
- Selznick, P. (1949), *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organizations*, University of California Press, Berkeley.
- Silverman, D., Marvasti, A. (2008). *Doing qualitative research: A comprehensive guide*. Sage.
- Smith, R. P. (1981). Book Reviews: *Using Research in Organizations: A Guide to Successful Application*. Jack Rothman (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1979).
- Smith, B.D., Donovan, S.E.F. (2003), *Child Welfare Practice in Organizational and Institutional Context*, in "Social Service Review", 77, 4, 541-563.
- Steiner, J. R., Briggs, T. L., Gross, G. M. (1984). *Emerging social work traditions, profession building, and curriculum policy statements*, in "Journal of Education for Social Work", 20(1), 23-31.
- Stone, D. (2013, July). *Taking emotion seriously: the promise of interpretive policy analysis*, in "Key Note Lecture at the 2013 Interpretive Policy Analysis Conference", Vienna, July (pp. 3-5).
- Thomann, E., Hupe, P., Sager, F. (2018). *Serving many masters: Public accountability in private policy implementation*. in "Governance", 31(2), 299-319.
- Thorén, K. H. (2008). *Activation policy in action: A street-level study of social assistance in the Swedish welfare state*. Doctoral dissertation, Växjö University Press).
- Trifiletti R. (2004), *Towards a qualitative research design?*, in "Cross national research papers", European research center, pp. 7-11.
- Tummers, L., Bekkers, V. (2014). *Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion*. in "Public Management Review", 16(4), 527-547.
- Van Berkel R. (2013), *Triple activation: Introducing welfare-to-work into Dutch social assistance*, in Brodtkin E. Z., Marston G. (ed.), *Work and the Welfare State. Street Level Organizations and Workfare Politics*, Washington, DC: Georgetown University Press and Copenhagen, 87-102.
- Van Berkel, R., Borghi, V. (2008). *The governance of activation*. in "Social policy and society", 7(3), 393-402.
- Van de Walle, S., & Raaphorst, N. (ed.) (2019). *Inspectors and Enforcement at the Front Line of Government*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Vinzant, J., Crothers L. (1998). *Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Georgetown University Press.
- Walker, R. B. (1993). *Inside/outside: international relations as political theory*. Cambridge University Press.
- Watkins-Hayes C. (2011), *Race, respect, and red tape: Inside the black box of racially representative bureaucracies*, in "Journal of Public Administration Research and Theory", 21(suppl\_2), 233-i251.
- Watkins-Hayes, C. (2013). *The micro dynamics of support seeking: the social and economic utility of institutional ties for HIV-positive women*. in "The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science", 647(1), 83-101.

- Weber, M. (1952), *The essentials of bureaucratic organization: An ideal-type construction*, in «Reader in bureaucracy», 19, pp. 19-21.
- Weber, M. (1997). *Storia economica: linee di una storia universale dell'economia e della società* (Vol. 5). Donzelli Editore.
- Weatherley, R., Lipsky, M. (1977), *Street-level bureaucrats and institutional innovation*, in “Harvard Educational Review”, 47, 2, pp. 171-197.
- Wenger, E. C., Snyder, W. M. (2000). *Communities of practice: The organizational frontier*. in “Harvard business review”, 78(1), 139-146.
- Wertheimer, A. (1996). *Remarks on Coercion and Exploitation*. in “Denv. UL Rev”, 74, 889.
- Wihlborg, E., Larsson, H., Hedström, K. (2016), ‘*The Computer Says No!*’ *A Case Study on Automated Decision-Making in Public Authorities*, pp. 2903-2912 in: HICSS, *Proceedings of the 49th Hawaii International Conference on System Sciences*, IEEE Computer Society, Washington (DC).
- Wildavsky A., (1973), *If planning is everything, maybe it's nothing*, in “Policy sciences”, 4(2), pp. 127-153.
- Wilks T., (2004), *The use of vignettes in qualitative research into social work values*, in “Qualitative social work”, 3(1), 78-87.
- Winter, S. G. (2003). *Understanding dynamic capabilities*. in “Strategic management journal”, 24(10), 991-995.
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Zagrebelsky G. (2013), *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Einaudi, Bologna.
- Zamperini, A. (1998). *Psicologia sociale della responsabilità: giustizia, politica, etica e altri scenari*. UTET libreria.
- Zucchetti R., Capone M., Carra A. (2001), *Manuale di ispezione sulla sicurezza del lavoro*, Maggioli.
- Zucker, L.G. (1977), *The role of institutionalization in cultural persistence*, in “American Sociological Review”, 42/5, 726-43.
- Zucker, L.G. (1987), *Institutional Theories of Organization*, in “Annual Review of Sociology”, 13, pp. 443-464.





## Ringraziamenti

**Gràzie** *s. f. pl. e interieç.* –

*È propriamente il plurale di grazia, usato per ringraziare qualcuno, per esprimere la propria gratitudine.*

Il mio grazie va alle persone.

Alle reti.

Ai nodi stretti e saldi

da pescare e da abbracciare.

Ai corpi e alle teste

e alle pance e ai cuori

che mi hanno ascoltata, amata,

compresa, salvata.

In primo luogo, ci tengo a ringraziare Roberto Rizza, non soltanto in veste di supervisore di questo lavoro di ricerca, ma in veste di Roberto: importante elemento di confronto e di supporto e scientifico ed umano.

Grazie anche a Federica Santangelo. Mi ha insegnato la precisione, la pazienza, la curiosità, la fortuna che abbiamo a poter fare questo mestiere.

Grazie a Nicola De Luigi per le vicinanze.

Grazie a Vando Borghi per le letture e gli scambi e i sostegni.

Grazie a tutti gli ispettori e le ispettrici del lavoro che mi hanno dedicato tempo e interesse.

Un grazie a Kim Loyens, importante e indispensabile punto di riferimento scientifico durante una delle esperienze più arricchenti e stimolanti. Per lo stesso motivo, grazie a Rik van Berkel, per i bastoni e le carote e la costante messa in discussione di tutto.

Grazie a Tatiana Saruis che senza saperlo, in quel bar in Via Sant'Isaia mi ha cambiato la vita, dandomi la lente per vedere le cose. Ha creato un piccolo gruppo di pensiero, diventato in questi anni un grande gruppo di reciproco supporto. E per questo grazie a Daniela Leonardi e Dario Raspanti che in questi anni ci siamo intrecciati, letti, ascoltati, ripetuti, studiati, viaggiati. Sarà qualcosa di bello.

Grazie a chi questo percorso lo ha cominciato e portato avanti insieme a me, alternando grandi vicinanze e grandi isolamenti: Manuela Maggio, Flavia Atzori, Alice Lomonaco, Manuel Finelli, Niccolò Morelli, Lorenzo Cattani.

Grazie anche a Gianluca de Angelis e Marco Marrone, per i pranzi, i vini, le parole sul lavoro.

Grazie alle rivoluzionarie Ilaria Pitti, Stella Volturo e Valeria Piro e al rivoluzionario Alessandro Bozzetti. Che dire: ci stiamo divertendo, ma non siamo contenti.

Grazie al mio babbo e alla mia mamma. Per tutto e per sempre.

Grazie a mia sorella Camilla per essermi amica e per i suoi messaggi all'improvviso.

Grazie alla nonna Edda, che mi ha insegnato i libri, la bellezza dello studiare, ma purtroppo mai a cucire.

Grazie alla nonna Duilia, che mi ha insegnato a ridere e a sorridere e a misurarmi la pressione.

Grazie alla musica, alle canzoni, alla mia banda del cuore, a chi mi ha fatto scoprire che le sorprese sono belle.

Grazie alle mie amiche e ai miei amici.

Di sempre. Di merenda. Di pranzo e cena. Di vini. Di pasticci. Di concerti. Di balli e balere e karaoke. Di X Factor e binge watching. Di casa e fuori porta. Di psicologia. Di indovinelli. Di segreti. Di macchine. Di gite. Di bicicletta. Di mare. Di campagna. Di estate, ma soprattutto di inverno. Di chitarra. Di sushi. Di osterie. Di silenzi. Di parole. Di pensieri. Di progetti. Di ansie. Di paure. Di famiglie.

Grazie: mi fate capire ogni giorno quanto sono fortunata. Il perché ve lo spiegherò meglio davanti a una birra (senza glutine).