

La vita allo sportello.

Relazione amministrativa e trattamento della miseria

Vincent Dubois

Traduzione Lorenzo Alunni

[*La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, 2010 (1999). *The Bureaucrat and the Poor. Encounters in French Welfare Offices*, Ashgate, 2010.]

Presentazione

Gli sportelli delle pubbliche amministrazioni sono luoghi che, di solito, ispirano descrizioni negative della burocrazia (le loro code, la routine e la spersonalizzazione). Tuttavia, in Francia la relazione diretta con l'amministrazione è stata, sin dalla fine degli anni Novanta, al centro delle riforme, della modernizzazione dei suoi servizi e dei discorsi che li riguardano. Sono macchine burocratiche anonime o la sede di rapporti di servizio neutrali? *La vita allo sportello* mette in discussione questi due miti.

Il libro racconta l'esperienza delle persone con la pubblica amministrazione dello Stato, fornendo una visione realistica delle politiche del welfare, del segretariato sociale, delle istituzioni e delle riforme. L'attenzione è posta sugli incontri faccia a faccia fra impiegati e cittadini, ricorrendo al quadro analitico di Erving Goffman per mettere in evidenza la complessa relazione fra gli agenti del welfare – stretti fra il loro ruolo istituzionale e i loro sentimenti – e i cittadini più poveri, mentre tentano di portare a buon fine le loro richieste restando spesso persi sia nel sistema del welfare sia nelle loro vite private. Facendo riferimento alla sociologia di Pierre Bourdieu, *La vita allo sportello* legge queste interazioni nella prospettiva più ampia delle strutture sociali e delle relazioni di classe, delle appartenenze di genere o categorizzate come razziali. Il lettore viene quindi orientato nella comprensione delle determinanti sociali delle relazioni interpersonali in ambito burocratico, così come delle funzioni sociali di questo.

Diversi fattori – il crescente numero di poveri, l'aumento della disoccupazione, le trasformazioni della famiglia e il cosiddetto “problema dell'integrazione” degli immigrati nella società francese – esercitano una profonda influenza sugli incontri fra gli agenti del welfare e i cittadini. Sempre più numerosi, questi utenti si presentano più spesso agli uffici e la loro ansia – talvolta l'aggressività – rispecchia le loro crescenti difficoltà. Gli agenti si trovano a dover gestire situazioni di tensione senza risorse in più di quelle precedenti. Alcuni di loro si ritrovano personalmente coinvolti, mentre altri continuano ad aderire al loro ruolo burocratico; la maggior parte di loro alternano coinvolgimento e distacco, assistenza e dominazione. Inoltre, c'è una distanza sempre più ampia fra le situazioni degli utenti, le attese sociali e le norme rappresentate dalle istituzioni pubbliche. Infatti, le trasformazioni sociali portano anche al cambiamento sia di significato sia di funzione della “*street-level bureaucracy*”, secondo la formula di Michael Lipsky, nel campo del welfare. Gli uffici sono – oggi come non mai – dei luoghi di “risocializzazione”, dove le persone più povere possono parlare dei loro problemi personali e chiedere consiglio. Ma, allo stesso tempo, gli incontri burocratici sono sempre più violenti, simbolicamente quando non fisicamente, e sono utilizzati come uno strumento di regolamentazione dei poveri.

Contesto

Con l'uscita dell'opera *Street-level Bureaucracy* di Michael Lipsky (1980) e lo sviluppo delle etnografie delle politiche dell'amministrazione, sempre più scienziati sociali rivolgono la loro attenzione verso le pratiche quotidiane dei funzionari di basso livello e il loro potere discrezionale nell'attuazione delle politiche pubbliche. In Europa così come negli Stati Uniti, le riforme del welfare hanno rafforzato la dimensione strategica dell'assistenza sociale individualizzata e, di conseguenza, si è presentato il bisogno di un'attività di ricerca che si occupasse di una simile realtà. In questa evoluzione generale, le specificità nazionali sussistono e rendono necessaria un'operazione di comparazione a livello internazionale, come proposto da Christopher J. Jewell nel suo *Agents of the Welfare State* (2007). Tuttavia, la maggioranza degli articoli e dei libri pubblicati su tali questioni si riferiscono a indagini e programmi di ricerca condotti solamente negli Stati Uniti e Gran Bretagna. Studi simili in Italia sono, per esempio, quello di Paolo Rossi (*Il segretariato sociale e l'accesso ai servizi socio-assistenziali*, Franco Angelli, 2012) e di Valeria Fabbri e Angelo Lippi (*Il segretariato sociale. Storia e modelli organizzativi*, Carocci, 2007). Il numero e il tipo di pubblicazioni sul tema dimostrano allo stesso tempo un interesse crescente e una disponibilità ancora bassa di studi di alto livello che possano soddisfarlo. Basato su una ricerca effettuata in Francia e collocato nel dibattito internazionale su questi temi, questo libro fornisce al lettore sia uno strumento di comprensione delle attuali politiche del welfare, sia un caso di studio nazionale utile per una comparazione internazionale. Inoltre, costituendo un contributo empirico all'analisi sociale delle istituzioni e dei rapporti a livello micro e macro (ordine delle interazioni e strutture sociali), il saggio offre uno stimolante esempio dei modi in cui possono articolarsi diverse tradizioni teoriche (E. Goffman, E. C. Hughes, M. Lipsky, P. Bourdieu).

Parole chiave

Teoria sociale delle istituzioni; dominazione sociale; interazione simbolica; approccio critico alle politiche sociali; politiche del welfare; pubblica amministrazione; etnografia; *street-level bureaucracy*; povertà; funzioni di servizio.

Contenuti del libro

Segue ora una rapida veduta d'insieme dei contenuti del libro, a completamento dell'introduzione generale. L'opera offre un'accurata descrizione degli incontri burocratici, rivela i sentimenti degli utenti e degli operatori dell'apparato burocratico e riporta le loro storie personali. Ciò che segue costituisce solamente il quadro analitico entro cui nel volume viene presentato il materiale e quindi lo scheletro (qui senza la materia che rende il libro vivace, e a volte addirittura commovente). Grazie a queste due dimensioni (teorica ed empirica), il libro viene apprezzato allo stesso modo dagli studiosi universitari in cerca di approcci sociologici e teorici, da studenti che possono trovare un'introduzione concreta a quegli stessi approcci e teorie oltre che un esempio di ricerca, dagli operatori sociali interessati a una riflessione sulla loro attività e, in generale, dal pubblico interessato a simili questioni sociali e scientifiche.

Qualche parola sulla metodologia

Lo studio si è svolto lungo un periodo di più di sei mesi, nelle agenzie del welfare di due città francesi di medie dimensioni. La tecnica maggiormente impiegata è stata l'osservazione partecipante. Sono state prese in considerazione su base occasionale le sale di attesa e gli incontri di lavoro; ma, lo strumento principale è l'intervista "faccia a faccia". Si è trattato di un totale di circa 900 contatti di questo tipo, con una durata singola da pochi minuti a più di un'ora. Ho partecipato a questi momenti rimanendo seduto accanto all'impiegato di turno. Queste osservazioni dirette venivano completate da interviste. Di queste, quelle condotte con i ventidue impiegati delle due agenzie hanno avuto luogo nella maggior parte dei casi dopo aver trascorso molte ore al lavoro accanto a loro. Sono state poi effettuate altre 120 interviste più dirette e brevi con gli utenti, nella sala d'attesa, prima e dopo il loro turno allo sportello.

Le tre parti del libro

Nella **prima parte** (*Le condizioni sociali degli incontri burocratici*) viene adottato un punto di vista strutturale che mira a delineare i principali *patterns* sociologici degli incontri fra gli impiegati e i cittadini più poveri. Nel primo capitolo, il testo mostra come le trasformazioni sociali quali la disoccupazione di massa o la crisi delle famiglie hanno cambiato l'attitudine degli utenti nei confronti della burocrazia dello stato sociale, spesso vista come simbolo più di una società affetta da disuguaglianza che di un'organizzazione che fornisce assistenza. Di conseguenza, le agenzie di questo tipo diventano luoghi dove le persone esprimono malcontento e risentimento. Tuttavia, il pubblico è eterogeneo. Le diverse attitudini risultano dagli status socioeconomici e dalle precedenti esperienze personali con il sistema del welfare (*1. Gli utenti*). Il secondo capitolo si concentra sull'organizzazione sociale dello spazio di lavoro e sul modo in cui i burocrati lo tengono sotto controllo. Viene messa in evidenza l'individualizzazione del malcontento collettivo (*2. Organizzare gli incontri faccia a faccia*). Per tutte queste ragioni, durante gli incontri burocratici nelle agenzie del welfare, è la dominazione sociale a prevalere (*3. Una relazione iniqua*). Il risultato è che questi incontri diventano un'occasione per gestire il comportamento dei cittadini poveri (*4. Relazioni burocratiche, relazioni normative*).

Nella **seconda parte** (*I due corpi dell'impiegato*), con riferimento al celebre *I due corpi del re* di Ernst Kantorowicz, vengono esaminati i ruoli e le pratiche degli agenti. Tali ruoli e pratiche sono genericamente definiti dalla loro gerarchia (*1. La funzione e il ruolo dell'agente*), e gli agenti reclamano indipendenza nel loro lavoro (*2. Sul diventare un agente*). Di conseguenza, il lavoro burocratico è per lo più definito dagli stessi burocrati "di strada", secondo il loro *habitus* sociale (*3. Gli agenti come individui*). La sofferenza sociale che gli si presenta li porta ad assumere, secondo quegli stessi *habitus*, attitudini di volta in volta differenti: coinvolgimento individuale nell'aiutare i poveri o burocratico distacco per proteggersi (*4. Affrontare la miseria*). Tali attitudini sono anche legate alle caratteristiche dei singoli utenti, ai loro comportamenti e al modo in cui li vedono gli agenti. Lo "zelo" del "povero meritevole", gli imbrogli del "cattivo povero", la colpa o la sfortuna delle madri sole: i giudizi sociali costruiti durante gli incontri possono portare a pratiche diverse (dalla coercizione alla compassione) e a diverse identità professionali (*5. Gestire la disuguaglianza sociale*). La conclusione – e il punto centrale di questa parte – dimostra che i burocrati "di strada", per poter affrontare le difficoltà con cui hanno a che fare, devono essere *sia* impiegati anonimi, *sia* esseri umani sensibili. Devono recitare in alternanza diversi ruoli per sopportare

la sofferenza sociale e per mantenere la loro autorità (6. *Le identità separate degli impiegati*). Più in generale, si trovano a dover ricorrere ai loro due corpi: quello formale e quello personale.

La dominazione istituzionale non è perfetta, e gli utenti non sono vittime passive senza spazio di manovra né strategie. La **terza parte**, complementare alle prime due, mette in luce i fallimenti e la riconsiderazione della preservazione della legge istituzionale e dell'ordine (*Terza parte. Mettere in discussione l'ordine istituzionale*). Nel primo capitolo, questa parte mostra come le imperfezioni del sistema, gli errori o le incertezze nel lavoro burocratico possono indebolire l'autorità degli agenti (*1. Imperfezioni del sistema*). I due capitoli successivi esplorano le strategie dei clienti, dalle forme passive di resistenza (*2. Tollerare l'istituzione*) fino agli interventi deliberati o alle forme di aggressività (*3. Il ritorno dell'individuo represso*). L'ultimo capitolo spiega, attraverso un approccio ancorato all'osservazione sul campo, come i nuovi usi dell'istituzione dagli utenti impoveriti possono trasformare le stesse funzioni istituzionali (*4. Adattare l'istituzione*). Per esempio, chi avrebbe mai potuto prevedere che la cosiddetta anonima e fredda "burocrazia di strada" sarebbe diventata anche una rara possibilità di parlare per coloro che non hanno nessuno con cui farlo?

Indice

Introduzione

- Incontri burocratici: dal problema sociale all'oggetto sociologico
- Ruoli, identità e istituzioni
- Relazioni burocratiche e rapporti di potere
- Ricerca sul campo e metodologia

Prima parte. Le condizioni sociali degli incontri burocratici

1. I cittadini

- Affrontare le trasformazioni sociali
- Differenze sociali nella relazione con l'istituzione
- Carriere istituzionali diverse
- Esprimere il malcontento sociale

2. Organizzare gli incontri faccia a faccia

- Organizzare la ricezione
- Delle divisioni spaziali e umane

3. Un relazione iniqua

- Produrre deferenza
- Risposte istituzionali a domande ordinarie
- Arrendersi all'istituzione

4. Relazioni burocratiche, relazioni normative

- Controllo dell'identità
- Dalla buona volontà amministrativa a quella sociale

Seconda parte. I due corpi dell'impiegato

1. Il compito e il ruolo degli agenti

- Un compito isolato

- Un compito definito genericamente
 - Dispute sulla definizione del ruolo degli agenti
2. *Sul diventare un agente*
 - L'arrivo per errore
 - Il lavoro di accoglienza come scappatoia
 - Come imparare ciò che non può essere insegnato
 3. *Gli agenti come individui*
 - Propensioni personali, rapporto con il lavoro e definizione del ruolo
 - Dell'"istinto" nel lavoro di accoglienza
 4. *Affrontare la miseria*
 - La sofferenza dell'utente, la sofferenza dell'agente
 - Coinvolgimento individuale e vocazioni sociali
 5. *Gestire la disuguaglianza sociale*
 - Adattarsi al pubblico
 - Le condizioni sociali della compassione
 6. *Le identità separate degli agenti*
 - L'ambiguità della personalizzazione
 - Un'auto-divisione necessaria
 - Quando l'auto-divisione fallisce
 - Strategie di auto-divisione

Terza parte. Mettere in discussione l'ordine istituzionale

1. *Imperfezioni del sistema*
 - Irregolarità
 - Ingiustizia
 - Gli usi della discrezione
2. *Tollerare l'istituzione*
 - Una docilità strategica?
 - Silenzio: fra deprivazione e auto-protezione
 - Distanza, sfiducia, disprezzo
3. *Il ritorno dell'individuo represso*
 - Quando gli utenti diventano casi personali
 - Degrado del rapporto
 - Le difficoltà di fronte alla violenza
4. *Adattare l'istituzione*
 - Un luogo per parlare
 - Nuovi usi dell'istituzione, nuovi ruoli istituzionali