

«Effetti corrosivi»?
Problematizzare l'impatto
del New Public Management
e della *governance* sui *social
workers* del settore pubblico

Introduzione

Questo articolo cerca di capire le relazioni esistenti tra i paradigmi di riforma del New Public Management (d'ora in poi Npm) e della *governance* da una parte e le riconfigurazioni del lavoro sociale dall'altra. Si tratta di un proposito molto ambizioso che deve essere innanzitutto delimitato.

Tre riferimenti essenziali circoscrivono il campo di indagine. In primo luogo, con riferimento agli attori, mi focalizzerò sugli *state social workers* (Jones, 1983). In secondo luogo, con riferimento al servizio e al lavoro sociale, mi focalizzerò su una forma organizzativa specifica dei servizi sociali contemporanei: la partnership pubblico-privata per la gestione dei servizi (d'ora in poi Pppgs, mentre l'acronimo Ppp verrà usato per indicare le partnership pubblico-privato in generale). Infine, con riferimento ai miei intenti di ricerca, questo articolo contiene i risultati di uno sforzo di ricerca teso a (a) definire un approccio di studio degli effetti delle riforme sul servizio e il lavoro sociale e (b) analizzare alcune evidenze emergenti da studi empirici realizzati in alcuni contesti nazionali.

Molte altre questioni dovrebbero essere affrontate a proposito dei rapporti esistenti tra i paradigmi di riforma e il servizio e lavoro sociale. Nel dibattito corrente, tuttavia, la riflessione sui possibili approcci con i quali osservare il modo in cui un paradigma di riforma influisce sul servizio ed il lavoro sociale pare debole, se non assente.

L'interesse a focalizzare il peso dei paradigmi di riforma sul servizio e il lavoro sociale origina dalla definizione della posta in gioco. Alcuni orientamenti del Npm e della *governance* (ad esempio l'impulso a gestire i servizi mediante Pppgs) tendono a "complicare" la posizione degli *state social workers* come «punto nodale del sistema di welfare» (Facchini, 2010a, 12). La crescente presenza di organizzazioni private nell'erogazione di servizi pubblici introduce delle nuove intermediazioni tra Stato e

* Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – Università di Pisa e Fondazione Volontariato e Partecipazione, riccardo.guidi@sp.unipi.it.

cittadino-utente: ciò produce una mera marginalizzazione degli *state social workers*? Erode il loro ruolo? Oppure valorizza le professioni sociali? Se gli *state social workers* operano alle «frontiera» tra politiche sociali e utenti (Ferrari, 2010), allora un esame delle riconfigurazioni del loro lavoro è utile pure per comprendere gli effetti che i paradigmi riformatori possono avere sugli utenti (Ruggeri, 1991).

L'articolo si sviluppa in tre mosse. Il primo paragrafo si focalizza sul Npm e sulla *governance*: evidenzierò il potenziale innovativo che i due paradigmi di riforma esercitano sui funzionamenti tipici dei sistemi di *welfare* democratici e posizionerò le Pppts all'incrocio dei due. Nel secondo paragrafo cercherò di fissare alcune coordinate per la definizione di un approccio allo studio dell'impatto delle riforme sugli *state social workers* e sui contesti organizzativi nei quali operano. Con il terzo paragrafo esporrò criticamente i risultati di alcuni studi (italiani e internazionali) sulle ristrutturazioni del lavoro sociale dopo il successo del Npm e della *governance*.

1. I paradigmi di riforma amministrativa: rotture, convergenze, critiche

Come è ben noto, le forme e gli strumenti tipici della Pubblica Amministrazione (d'ora in poi PA) sono in profonda ristrutturazione sino dagli "80 in tutte le democrazie occidentali (e non solo) con l'aspettativa di risolvere la crisi di legittimità e di efficienza dello Stato (Pierre, 2000). I propositi di rinnovamento della PA sono stati guidati dalle idee e dagli orientamenti raccolti sotto due "etichette": il Npm (Hood, 1991) e la *governance* (Rhodes, 1997). Sebbene i due paradigmi riformatori siano ambigui, disomogenei e forse anche contraddittori nelle loro formulazioni (Hood, 1995; Rhodes, 2000, 2007), questi hanno contribuito a costruire e rendere disponibile una retorica di rinnovamento (Battistelli, 2002). Nel contesto di questa retorica, le Pppts sono diventate uno strumento consigliato (e/o un "mito", cfr. Meyer-Rowan, 1977) per risolvere i problemi del "vecchio" *welfare state*.

Le riforme ispirate ai principi del Npm si sono caratterizzate, come è ben noto, per l'utilizzo dei principi e degli strumenti di mercato contro le inefficienze dello Stato. Osborne, Gaebler (1992) («la Bibbia del Npm», secondo Power, 1997) assegnano alle Pppts un ruolo chiave nella strategia del *reinventing government*. Citando una grande mole di "buone pratiche" della nuova PA statunitense, essi hanno suggerito alle agenzie statali di abbandonare i compiti di erogazione dei servizi, di acquistare i servizi da *provider* privati e di specializzarsi nelle funzioni direttive (*steering*) (Osborne, Gaebler, 1992, 25). Inserite nel *frame* del Npm, le Pppts sono uno strumento della nuova efficienza della PA¹. L'aspettativa è quella di risparmiare e, allo stesso tempo, aumentare la qualità dei servizi rendendoli più orientati all'utente, più creativi e flessibili, meno stigmatizzanti.

Le Ppp costituiscono anche un elemento cruciale per il paradigma della *governance*. Meno prescrittivi delle formulazioni del Npm, i contributi sulla *governance* hanno focalizzato il modo in cui gli attori non-statali partecipano al *design* e

¹ Per la comprensione del peso degli strumenti nelle politiche pubbliche cfr. Lascoumes, Le Galés (2004).

all'“implementazione” delle politiche pubbliche, oltre le forme tradizionali della democrazia rappresentativa (Mayntz, 2003). In questo caso, l'idea fondamentale è lo «shift from government by a unitary state to governance through and by networks» (Rhodes, 2007, 1246) che dovrebbe contribuire a trovare soluzioni migliori e più legittimate ai problemi pubblici.

Sebbene in modo differente, per entrambi i paradigmi di riforma il superamento della crisi della PA transita dalla ridefinizione delle relazioni e delle frontiere tra “pubblico” e “privato”. Il Npm e la *governance* tendono ad esercitare una pressione verso la dissoluzione della separazione tra gli interessi promossi e protetti dagli attori “pubblici” e gli interessi degli attori “privati” organizzati (Clarke *et al.*, 2000, 3). In questo quadro, le Ppp sono uno strumento «appropriato» (March, Olsen, 1989) per progettare e gestire in modo più efficiente e legittimato le politiche pubbliche. Con qualche rischio, secondo i critici.

La diffusione delle Ppp hanno infatti avuto, secondo molti studiosi, conseguenze preoccupanti sulle organizzazioni tipiche dei sistemi di *welfare* (Evers, 2005, Meade, 2005). La riconfigurazione delle relazioni tra interessi “pubblici” e “privati” è il fuoco principale di attenzione per coloro che hanno criticato il carattere «postdemocratico» delle nuove forme della PA (Crouch, 2003). Secondo Crouch, le Ppp rischiano di fatto di rompere la connessione costitutiva tra l'erogazione dei servizi di *welfare* e i principi della cittadinanza sociale (Marshall, 1976). Il potere crescente degli interessi privati “complica” lo statuto “pubblico” delle politiche pubbliche e rende particolarmente opache le relazioni tra utenti, agenzie statali e *provider* privati, confondendo le responsabilità (Crouch, 2003, 114). Con riferimento all'Italia è stato osservato che il coinvolgimento del Terzo Settore nell'erogazione di servizi di *welfare* è stato accompagnato da una retorica della “bontà” delle relazioni immediate tra pari che rischia di appiattire il carattere politico delle questioni di *welfare* (de Leonardis, 1998, 49-74, Pennacchi, 2008, 105). Crouch, (2003, 112), ha sostenuto che le Pppgs hanno un forte impatto anti-istituzionale perché svuotano progressivamente le competenze delle agenzie e statali avvantaggiando i *contractors* privati.

In definitiva le tesi «post-democratiche» mettono in questione con grande autorevolezza le ristrutturazioni in corso nella PA, sebbene si confrontino più con i paradigmi di riforma (e con le loro origini culturali e politiche) che con la loro “traduzione” pratica in contesti specifici. Rischiano così di essere usate come un altro – potenzialmente più convincente – strumento retorico. Per certi versi analogamente ad alcune formulazioni del Npm e della *governance*, le tesi «post-democratiche» rischiano di trivialisare e rendere assoluto il potere delle culture e dei modelli riformatori, trascurando le forze attive esistenti nei contesti “colpiti” dalle riforme.

2. Le riforme in pratica: come studiarne l'impatto sugli *state social workers*

Autorevoli studiosi di *public administration* hanno recentemente evidenziato il bisogno di considerare seriamente il peso dei contesti specifici per valutare gli effetti delle riforme ispirate al Npm e alla *governance*. Pollitt (2007, 111), ad esem-

pio, ha sostenuto che le “traduzioni” locali del Npm «frequently involve not merely the editing of standard statements and propositions, but also the subtraction of old meanings and the addition of new ones». Negli studi sulla *governance*, Rhodes (2007, 12) ha puntualizzato che «patterns of rule arise as the contingent products of diverse actions and political struggles informed by the beliefs of agents». Le posizioni di Pollitt e Rhodes sono radicate in alcuni risultati raggiunti dagli studi organizzativi che possono essere molto utili per studiare l’impatto del Npm e della *governance* sugli *state social workers*.

2.1. La problematizzazione del cambiamento istituzionale e organizzativo

Uno dei più rilevanti risultati del pensiero organizzativistico contemporaneo consiste nella presa di distanza da visioni meccanicistiche del cambiamento istituzionale e organizzativo. Una notevole mole di studi ha mostrato che i funzionamenti effettivi delle organizzazioni complesse non rispondono alle previsioni del paradigma razionalistico ma sono profondamente influenzati da fattori socio-cognitivi. Le organizzazioni sono in pratica contesti di co-determinazione tra attore e sistema (Crozier, Friedberg, 1977), nelle quali i differenti attori portano sulla scena emozioni, motivazioni, interessi, mappe cognitive, identità professionali ed *entitlements* che sono spesso situazionali e interdipendenti (Lanzara, 1993, 115-121), se non conflittuali e incommensurabili (Catino, 2001, 22-23).

Le organizzazioni “colpite” dalle nuove direttive di riforma non sono un vuoto da riempire, sono piuttosto uno spazio pieno da svuotare. Un’organizzazione complessa tende infatti ad essere strutturata in *routine*, cioè insiemi di relazioni reciproche tra agenti (attori e artefatti) che, con la pratica e con il tempo, hanno raggiunto lo statuto di standard (Lanzara, 1993, 66). Incorporando una riserva di conoscenza pratica implicita, da una parte le *routine* permettono di risparmiare energie nella classificazione di comportamenti, azioni e problemi; d’altra parte queste addestrano all’incompetenza (Merton, 1949) poiché disattivano la capacità di immaginare altri modi ragionevoli di agire (Lanzara, 1993, 60-65). Contrariamente a ciò che i pianificatori del cambiamento possano desiderare, le organizzazioni sono particolarmente piene e non è semplice cambiarle.

La svolta cognitiva negli studi organizzativi “complica” gli approcci alla comprensione dell’impatto del Npm e della *governance* sugli *state social workers* lungo una traiettoria che sembra mettere in questione l’importanza dei piani e dei programmi di cambiamento. I piani possono accompagnare la comprensione delle azioni ma «questa comprensione non è contenuta nel piano: deve essere continuamente *realizzata* dagli attori con le azioni» (Lanzara, 1993, 82).

2.2. Le riforme come processi di apprendimento e actor-building

La «svolta cognitiva» che ha interessato anche l’analisi organizzativa a partire dagli anni ’70 (cfr. Bonazzi, 1999) ha sollecitato nuove modalità per studiare i pro-

cessi di innovazione e di riforma nella PA. Nel contesto del rinnovato interesse ai fattori socio-cognitivi, è possibile osservare che le studiose e gli studiosi italiani si sono applicati nell'utilizzo dell'*Actor-Network Theory* (Law, Hassard, 1999) per lo studio dei processi di riforma nella PA (Gherardi, Lippi, 2000, 2002; Pipan, Czarniawska, 2010). Si è sostenuto che una riforma (o più generalmente una politica pubblica) può produrre conseguenze pratiche solo lungo traiettorie complesse e incerte che implicano due movimenti fondamentali:

1. il *trasferimento* degli input di riforma dal centro (dove la riforma è decisa) alle periferie (dove la riforma è attuata);
2. la *traduzione* delle volontà riformatrici in codici operativi degli attori che hanno a che fare con la riforma (Gherardi, 2000a, 62).

Gli attori periferici che ricevono la riforma possono promuoverla od opporsi ad essa. In ogni caso, si sostiene, essi la rielaborano in modo originale connettendo gli input di riforma alle risorse di cui dispongono e all'interpretazione che danno del contesto nel quale agiscono. La traduzione pratica di una riforma è un processo di conoscenza situata nel quale coloro che "ricevono" la riforma non sono semplici "ricettori" ma alcuni tra i più importanti protagonisti della riforma (Gherardi, Lippi, 2002, 184). La traduzione in pratica di una riforma è una «ri-significazione locale» della riforma (idem).

L'attore della "traduzione" in pratica della riforma può essere visto come un *actor-network* emergente, plurale e instabile, composto da tutti i soggetti coinvolti nel processo «ri-significazione locale» della riforma (Gherardi, 2000a, 63). Sebbene non sempre gli attori ne siano consapevoli, nel momento in cui gli attori periferici ri-significano la riforma, essi costruiscono un nuovo attore collettivo (Gherardi, 2000b, 42). Questo tipo di collettivizzazione è, secondo Gherardi, costituito da processi di apprendimento reciproco di natura spesso non convenzionale. Un cambiamento organizzativo è, da questo punto di vista, soprattutto un processo di apprendimento collettivo nel quale i membri di un'organizzazione costruiscono e fissano nuovi modi di cooperare e confliggere, ristrutturando il campo in cui lavorano (Crozier, Friedberg, 1977, 21). Nei termini di Wenger (2000), una riforma tende a ridefinire, localmente e originalmente, le frontiere di una comunità di pratiche, ovvero di ciò che alcuni attori mettono in comune come standard. Come ha sottolineato ancora Gherardi (2000b, 36-38), un processo di apprendimento collettivo in un'organizzazione non è differente dal funzionamento ordinario di un'organizzazione e dal lavoro di chi vi prende parte: «lavorare, organizzare e apprendere non sono attività distinte in una pratica»

2.3. Le riforme e il potere della street-level bureaucracy

La "sociologia della traslazione" sollecita ad uno studio "dal basso" delle riforme, orientato alle (potenziali) riconfigurazioni delle pratiche di lavoro in contesti situati, vincolanti e mutevoli. Coerentemente con queste tesi, inoltre, si è portati a ritenere che i lavoratori della PA mantengano un quotidiano "potere di traduzione", sebbene la loro azione sia vincolata (da *routine*, *frame*, regolazioni, princi-

pi...). In altre parole il potere d'influenza degli *state social workers* sugli esiti delle riforme può essere colto anche senza tematizzare il ruolo proattivo/reattivo dei lavoratori nel cambiamento delle politiche sociali (Banks, 1999a).

Su queste basi la riflessione su come studiare le riforme nei servizi sociali incontra un tipico della *public administration*, cioè il ruolo degli *street-level bureaucrats* nelle politiche pubbliche (Meyers, Vorsanger, 2003, 245-255). Come è ben noto, secondo Lipsky (1980, 13-26), gli *street-level bureaucrats* del *welfare* praticano così tanta discrezionalità che dovrebbero essere considerati «*ultimate policy-makers*». Ciò accade, per Lipsky, poiché essi occupano le posizioni *front-line* in uno specifico ambito operativo – le relazioni con gli utenti dei servizi sociali – che è caratterizzato da imprevedibili fattori umani. Smith (2003, 354) ha sostenuto che, anche in un'organizzazione coercitiva, il potere degli *street-level bureaucrats* persiste ed eccede la mera interpretazione degli ordini dei superiori: essi fanno la differenza nel successo delle riforme ispirate al Npm. Specificando il suo approccio allo studio della *governance*, Rhodes (2007, 12), ha scritto che

It explores the diverse ways in which situated agents are changing the boundaries of state and civil society by constantly remaking practices as their beliefs change in response to *dilemmas*.

In Italia, sino dagli anni '80, Manciuilli, Potestà, Ruggeri (1986) hanno sostenuto che un'attenta considerazione delle soggettività attive nei processi lavorativi consente di trattare la discrezionalità dei lavoratori *front-line* in termini produttivi, come un'«inosservanza funzionale della norma»: la conoscenza emergente dalle pratiche di lavoro è la fonte per una violazione creativa e intelligente dei codici organizzativi formali che consente alle stesse organizzazioni di raggiungere meglio i propri scopi sostanziali.

3. Ristrutturazioni della PA, Pppgs e *state social workers*: qualche recente evidenza empirica

L'interesse alla comprensione degli effetti del Npm e della *governance* sui *social work(er)s* è rapidamente cresciuto sin dalla fine degli anni '90. La letteratura sul tema è oggi così copiosa che una rassegna sistematica è un compito estremamente difficile. È più rispondente alle finalità (e ai limiti) di questo articolo prendere in considerazione alcuni risultati emergenti dagli studi condotti, soprattutto a proposito dei metodi utilizzati per comprendere l'impatto delle riforme. Un'elaborazione critica degli studi empirici raccolti a questo proposito consente di osservare l'esistenza di tre tesi principali sugli effetti del Npm e della *governance* sugli *state social workers* nonché tre grandi opzioni di metodo.

3.1. Npm and "Terza via": «effetti corrosivi» sugli state social workers

Una delle più chiare evidenze degli studi empirici recenti riguarda l'impatto negativo delle riforme sulle condizioni di lavoro e sulle identità lavorative degli

state social workers, soprattutto nei contesti anglofoni. Con riferimento al contesto australiano, Healy (2009) ha sostenuto che il Npm ha una «agenda deprofessionalizzante (...) ed effetti corrosivi» (ibidem, 415) per loro. L'impronta neotayloristica tipica del Npm (Baines, 2004) tende a marginalizzare le professioni non agilmente codificabili in *task* e *standard*. Queste diventano «semi-professioni» (Healy, 2009, 407). L'esternalizzazione di molti servizi alle organizzazioni non-profit può essere interpretata come una strategia di aggiramento delle regolazioni sulla tutela del lavoro. Così, anche a fronte delle forme inadeguate della rappresentanza d'interessi dei *social workers*, si genera anche una diminuzione dei salari e un'aumento della flessibilità (ibidem, 403). In breve, il Npm è un «attacco alle professioni sociali» (ibidem, 402) e le Pppts sono funzionali a tale attacco.

Focalizzandosi sul contesto britannico dei servizi all'infanzia, dieci anni prima, Hall (1999), aveva espresso una posizione simile. La ristrutturazione dei servizi sociali con il Npm ha prodotto una degenerazione della pratica professionale. Ha frammentato il lavoro sociale in compiti strumentali (ibidem, 141) e lo ha deviato dalla priorità della cura alla persona (ibidem, 135). L'esigenza managerialista di evitare contenziosi con gli «utenti» tende a sviluppare orientamenti più focalizzati alle decisioni difendibili che alle decisioni giuste (Hall, 1999, 135). Il controllo manageriale cresce e l'efficacia del servizio diminuisce. Banks (1999b) ha confermato questa visione, criticando gli effetti degenerativi dell'*outsourcing* dei servizi sociali. L'*outsourcing* promuove il managerialismo dei *social workers*: essi tendono ad essere coinvolti nelle valutazioni delle compatibilità finanziarie dei servizi (ibidem, 151) e, come *broker* (McLaughlin, 2009, 1104), nella scelta, caso per caso, del migliore (spesso più semplicemente il più economico) *provider* privato. Questa transizione rischia di limitare la discrezione professionale degli *state social workers* e di sostituire i tipici valori professionali con le procedure omogenee della PA (Banks, 1999b, 165). In definitiva, la lealtà verso la professione e verso l'organizzazione neo-managerialista tende a divergere, con il risultato di rendere schizofrenico il lavoro sociale (ibidem, 151).

Studiando gli effetti delle riforme ispirate al Npm in tre zone del Canada, Baines (2004) ha confermato e rinforzato le tesi degli «effetti corrosivi». Dequalificazione, standardizzazione brutale, perdita pressoché totale di autonomia, burocratizzazione della comunicazione interna, perdita della relazione con l'utenza ed il drastico deterioramento nelle condizioni economiche (ibidem, 277-288) sono alcuni delle peggiori conseguenze del Npm per i *social workers* canadesi. Baines è ancora più critica sull'uso del lavoro volontario nei servizi pubblici: circa il 60% dei volontari coinvolti nei servizi sociali sono gli stessi *social workers* professionisti ai quali il management chiede un *overtime* non pagato, sfruttando il senso di colpa che hanno accumulato per la scadente qualità del servizio (ibidem, 286).

Tesi simili sono state sostenute circa gli effetti che le riforme ispirate ai principi della «Terza Via» (il cui «manifesto» menziona l'utilità delle «partnerships with agencies in civil societies to foster community renewal and development», Giddens, 1998, 39) sulle condizioni di lavoro degli *state social workers*. Jones (2001) ha raccolto numerose opinioni sull'impatto delle riforme del New Labour e le sue conclusioni sono piuttosto desolanti. Introducendo i risultati di 40 interviste a *state*

social workers britannici, scrive: «I was not expecting to find a happy story, but I was not prepared for the extent of stress and unhappiness that I came across» (ibidem, 549). La fonte principale dello stress degli *state social workers* è costituita dalla frequenza, l'aggressività e l'insensatezza delle richieste del *management* che tende a «proletarizzare» il loro lavoro (ibidem, 551-559). I compiti ordinari dei *social workers* risultano così minuziosamente regolati che la professione sociale viene svuotata: «it's not social work» afferma uno degli intervistati da Jones (ibidem, 554). Per Ferguson (2004, 7), i risultati a cui perviene Jones, simili a quelli di molti altri studiosi, rende «a commonplace to say that social work in Britain is currently in a state of crisis» dopo i programmi di “modernizzazione” del New Labour. Lo studio di Fawcett e Hanlon (2009) sulla Terza Via australiana non è distante dalle evidenze raccolte da Jones. Sebbene meno violentemente, le riforme australiane ispirate alla Terza Via sono fedeli ai principi del Npm ai quali aggiungono soltanto un'attenzione retorica e ambigua alla comunità (ibidem, 435-437).

Questi contributi costituiscono una base autorevole per affermare che, dagli anni '90, le riforme hanno avuto effetti negativi sugli *state social workers* dei contesti anglofoni. Inoltre le Pppgs sembrano da considerare come uno strumento degenerativo per le professioni sociali. La forza di queste analisi consiste nella chiarezza, nell'elevato livello di conferme reciproche e nella pluralità delle fonti utilizzate. D'altra parte, uno dei punti di debolezza può essere riscontrato nell'assenza di “variabili di traduzione” locali nelle analisi svolte, assenza che tende ad ottundere le differenze tra i casi specifici. Questa “famiglia” di studi tende a rimuovere le mediazioni tra i principi di riforma e gli effetti sui *social workers*, rendendo assoluto il potere delle idee.

Sebbene gli «effetti corrosivi» delle riforme ispirate al Npm reforms debbano essere considerati una chiara evidenza, questo genere di influenza sui *social workers* dovrebbe essere meglio articolata con riferimento ai differenti fattori intermedi che esistono tra le riforme ed i *social workers*. Pur confermando la rottura che il Npm ha generato nel sistema di *welfare* britannico, Clarke *et al.* (2000, 7) hanno raccomandato di evitare approcci semplificatori nello studio dell'impatto delle riforme: «the impact of these ideas has been more uneven, contested and complex than can be accounted for in a view of a simple shift». Molti studi comparativi sulle trasformazioni contemporanee della PA hanno evidenziato la necessità di considerare i caratteri delle istituzioni locali per capire gli effetti reali del Npm e della *governance* (Flynn, 2000; Pollitt, Bouckaert, 2002; Bevir *et al.*, 2003).

A proposito dell'impatto delle ristrutturazioni della PA sui *social workers*, lo studio comparativo di Leicht *et al.* (2009) mostra che le tradizioni istituzionali nazionali possono offrire ai gruppi professionali differenti risorse per rispondere agli intenti riformatori (ibidem, 598). Usando argomenti tipici del neo-istituzionalismo (Powell, DiMaggio, 1991), analogamente a Flynn (2000, 38-42), Leicht *et al.* (2009) sostengono che le riforme ispirate al Npm «have met with nation specific professional contexts to produce distinctive organizational responses» (ibidem, 586). In definitiva, i gruppi professionali sono forze attive e la loro abilità di agire battaglie istituzionali «depends critically on mediating state and societal institutions» (ibidem, 586).

3.2. Più continuità che rottura? Il caso degli assistenti sociali italiani

L'importanza dei fattori istituzionali per comprendere l'impatto delle riforme sugli *state social workers* può essere apprezzata osservando con maggiore profondità dentro casi nazionali e sub-nazionali. Secondo i risultati di un'autorevole ricerca nazionale (Facchini, 2010b), in Italia le istituzioni hanno un impatto su molti caratteri rilevanti della professione degli assistenti sociali (accesso alla professione, condizioni economiche, specializzazione delle funzioni, eterogeneità dell'utenza, composizione dello staff...). Inoltre l'influenza delle istituzioni non è omogenea. Dipende piuttosto dalle culture politico-istituzionali (differenti per il Nord, il Centro ed il Sud Italia) e dalla dimensione demografica dei Comuni.

È possibile comparare i risultati di questa indagine nazionale con quelli di un'indagine analoga svolta dieci anni prima (Censis-Cnoas, 1999). La periodizzazione delle due indagini è molto significativa. Tra il 1999 e il 2010, infatti, si colloca la più importante riforma dell'assistenza sociale italiana (L. 328/2000) e, soprattutto in seguito alla riforma costituzionale del 2001, si osserva un vasto intervento legislativo regionale (Costa, 2009). L'analisi comparata dei risultati delle due indagini (prima e dopo le riforme menzionate) mostra che un quadro generale caratterizzato probabilmente più da continuità che da rotture.

Tab. 1 – Numero di assistenti sociali impiegati nel settore pubblico e privato (Censis, Cnoas, 1999; Facchini, 2010b)

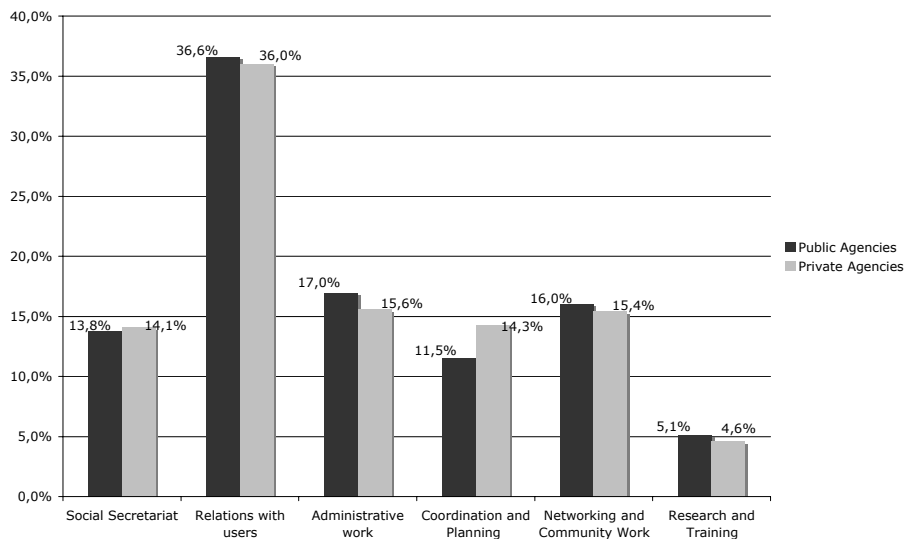
Settore	1999	2010
Pubblico	85.3%	84.1%
Privato	14.7%	15.6%
Altro	0%	0.3%
Totale	100%	100%

A fronte di una stagione di riforme orientate alla contrazione del ruolo dello Stato nell'erogazione diretta dei servizi sociali, la quota di assistenti sociali impiegati nelle agenzie pubbliche e private non è significativamente cambiata nel corso degli ultimi dieci anni (tab. 1), mentre il numero degli assistenti sociali iscritti all'Ordine è costantemente in aumento dal 2001 con un tasso annuale medio di circa +3%².

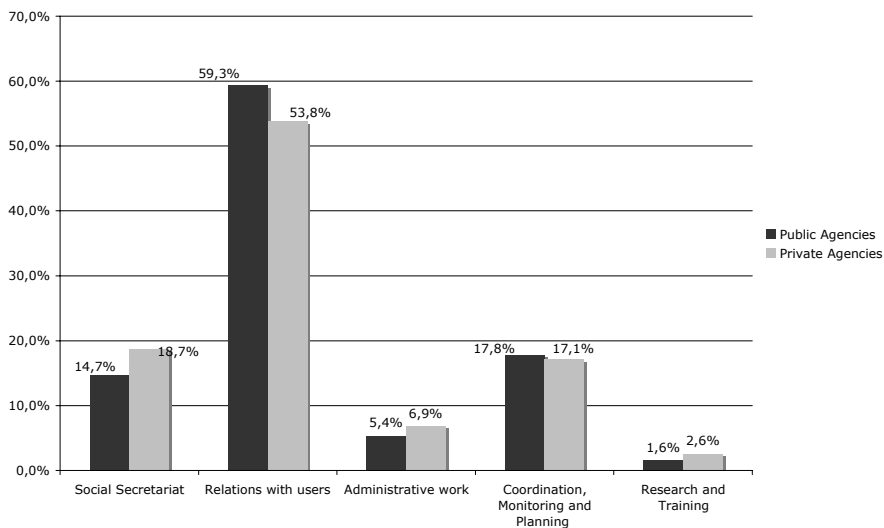
I dati inoltre sembrano smentire l'ipotesi della specializzazione degli assistenti sociali impiegati nelle agenzie statali verso compiti di coordinamento e programmazione. Come mostrato dai grafici 1 e 2, le evidenze sembrano inverse rispetto all'aspettativa: il monte-ore occupato dagli assistenti sociali delle agenzie private (quasi totalmente non-profit) per questi compiti è aumentato tra il 1999 e il 2010, superando quello di coloro che sono impiegati nelle agenzie statali. Circa il lavoro amministrativo, sebbene il suo peso non possa essere considerato analogo allo stato "degenerativo" osservato nel contesto britannico, il confronto tra il 1999 e il 2010 segna una chiara tendenza nel lavoro degli assistenti sociali italiani: il carico amministrativo cresce, soprattutto per gli assistenti sociali statali.

² I dati aggiornati sugli iscritti e sulle iscritte all'Ordine sono disponibili sul sito www.cnoas.it.

Graf. 1 – Media del monte ore settimanale per funzioni degli assistenti sociali nel 2010 (Facchini, 2010b, mia rielaborazione)



Graf. 2 – Media del monte ore settimanale per funzioni degli assistenti sociali nel 1999 (Cnoas, Censis, 1999, mia rielaborazione)



In definitiva, questi dati “complicano” l’aspettativa derivante dal successo degli orientamenti del Npm e della *governance*. Vengono piuttosto confermati, per

L'Italia, la matrice relazionale del lavoro sociale ed i valori "tradizionali" della professione (Facchini, 2010c, 183), si osserva la crescita del carico amministrativo e viene smentita l'ipotesi del ruolo crescente degli assistenti sociali statali nelle funzioni di coordinamento e programmazione. Inoltre i dati dell'ultima indagine nazionale rivelano l'insoddisfazione degli assistenti sociali rispetto alla propria condizione economica e circa la crescente instabilità lavorativa anche nel settore pubblico (Fiore, Puccio, 2010, 157). Considerando questi dati, lo scenario italiano sembra meno esposto alle rotture tipiche di quello britannico, sebbene comunque in transizione.

Gli studi comparativi e quantitativi offrono un contributo considerevole alla comprensione dell'evoluzione della professione degli *state social workers* dopo le riforme del *welfare* e della PA. Un punto di forza di queste analisi è quello di introdurre "variabili di traduzione" connesse a fattori istituzionali e territoriali. D'altra parte, uno dei punti di debolezza è che questo genere di analisi rende impossibile la considerazione di "variabili di traduzione" *actor-dependent*. Kirkpatrick (2006, 14) ad esempio ha posto l'attenzione al ruolo persistente dei professionisti del sociale nell'orientare l'"implementazione" delle riforme dei servizi di *welfare*.

Because social services have been, and to a considerable extent continue to be, provided by professionals within specific forms of organisation in which they hold key positions, the effects of change have been not always what was expected. The capacity of these groups to negotiate or "capture" change in ways that minimise disturbance to their day-to-day activities should not be under-estimated.

Con riferimento ai servizi sociali britannici, Evans e Harris (2004, 890-892) hanno sostenuto che la «discretion is present in social work even in areas of practice that are bounded closely by policy and guidance» e che, paradossalmente, una più dettagliata regolazione può aumentare, anziché diminuire, la discrezionalità dei *social workers*. Più recentemente, a proposito del medesimo contesto, Evans (2009, 9-11) ha osservato che il *management* ed i *social workers* sono d'accordo sui valori fondamentali della professione e che spesso è il management stesso che chiede ai *social workers* di esercitare la propria discrezionalità professionale.

3.3. Il peso delle variabili actor-dependent nella traduzione in pratica delle riforme

Altri contributi hanno recentemente incluso i fattori *actor-dependent* nello studio degli impatti del Npm e della *governance* sui *social workers*. Dalle evidenze raccolte, si può ritenere che gli *state social workers* mantengono una capacità interpretativa e strategica (radicata nei loro valori personali e professionali e nelle loro organizzazioni) che è utilizzata quotidianamente per influire la traduzione pratica delle riforme.

Analizzando gli effetti delle Pppgs sull'"ethos pubblico" nella sanità britannica, Hebson *et al.* (2003) hanno sviluppato una severa critica verso le forme di *public accountability* realizzate (ibidem, 490, 498) e hanno confermato gli effetti negativi delle Pppgs sulle condizioni e sulle motivazioni dei *social workers*. Tuttavia, seb-

bene con alti livelli di frustrazione (analogamente, cfr. Baines, 2004, 284-285), essi superano i compiti e gli standard assegnati loro dai nuovi protocolli di lavoro. Mantengono inalterati i valori tradizionali del servizio pubblico (ibidem, 494), in opposizione ai nuovi datori di lavoro, e contrastano l'appropriatezza della logica del profitto nei servizi pubblici.

Lo studio di Sawyer *et al* (2009) su un servizio multiprofessionale per persone non-autosufficienti nello Stato di Victoria (Australia) mostra uno scenario molto differenziato degli effetti delle riforme ispirate al Npm sugli *state social workers*. La differenziazione degli effetti è prodotta dal modo in cui gli *state social workers* operanti nel servizio interpretano i nuovi standard. Gli standard non esistono *di per sé*; per usare i termini di Weick (1995) sono piuttosto «enacted». Alcuni *social worker* del servizio studiato da Sawyer *et al.* vedono i nuovi standard come un attacco alla propria professione, altri come un'opportunità per difenderla e rinforzarla. Nello stesso contesto istituzionale e organizzativo, dunque, gli effetti della ristrutturazione della PA sugli *state social workers* non possono dirsi omogenei: questi ultimi sono «actors negotiating new structural conditions, rather than individuals acted on and transformed by new structures» (ibidem, 377). Coloro che sviluppano argomenti critici verso i nuovi standard di lavoro non si limitano a denunciare la loro inappropriatazza. Essi esercitano piuttosto una discrezionalità “positiva”, violando consapevolmente i protocolli in ragione del raggiungimento di ciò che ritengono essere un servizio pubblico migliore (ibidem, 372-376).

I contributi presenti in Guidi (2009) hanno studiato in profondità dieci casi di Pppgs in Toscana, considerando una pluralità di “variabili di traduzione”. Esistono molte ragioni per una considerazione territoriale di queste. Dopo le riforme già citate del 2000/2001, il sistema di *welfare* italiano ha assunto una più marcata struttura regionalistica (Kazepov, 2009, 2010). I territori italiani esprimono culture politico-istituzionali differenti che influiscono sui modi di ricezione e traduzione delle riforme e sulle modalità di utilizzo degli strumenti delle nuove politiche sociali. Quindi, sebbene le nuove regole del *welfare* toscano, analogamente a quelle lombarde, contengano molti richiami ai principi tipici del Npm e della *governance*, le Pppgs toscane e lombarde hanno regolazioni e attori differenti (Bifulco, Vitale, 2006). Guidi (2009, vol. 1, 172-179), ha suggerito di pluralizzare le “variabili di traduzione” *path-dependent*, considerando non solo il sentiero tipico delle culture delle istituzioni pubbliche ma anche quello tipico degli attori privati più coinvolti nelle Pppgs. Nel caso toscano, le eredità della strutturazione di lungo periodo del settore non-profit hanno un'importanza decisamente significativa nell'orientare il *decision-making* delle autorità regionali in tema di servizi socio-sanitari (cfr. Guidi, 2011).

Lo studio dei dieci casi toscani mostra uno scenario estremamente disomogeneo sugli effetti delle riforme. Le soggettività in azione (da entrambi i lati delle Pppgs), la capacità di usare differenti fonti di legittimazione dentro le regolazioni formali e l'esistenza di conflitti tra gli attori in campo a proposito di “che cosa è un servizio pubblico” giocano un ruolo-chiave nel determinare i risultati sostanziali delle Pppgs. Le pratiche di lavoro degli assistenti sociali nelle Pppgs tendono a ristrutturarsi seguendo sentieri molto differenti. Nelle Pppgs toscane in Guidi (2009) si osservano tre principali sentieri di ristrutturazione:

1. un sentiero verso la scomparsa degli assistenti sociali dalle Ppogs con una delega sostanziale del servizio pubblico al *provider* privato;
2. un sentiero verso l'“amministrativizzazione” dei compiti degli assistenti sociali con la relativa sclerotizzazione della Ppogs rispetto ad obiettivi formali;
3. un sentiero verso lo sviluppo delle abilità promozionali e pianificatorie degli assistenti sociali con un evidente miglioramento dei risultati raggiunti dalla Ppogs.

4. Conclusioni

Studiare l'impatto delle riforme ispirate al Npm e alla *governance* sui *social workers* è decisamente difficile. Il modo più adeguato per farlo sembra transitare da:

- (a) l'abbandono della semplificazione meccanicistica che mette direttamente in relazione i principi delle riforme con i mutamenti del lavoro dei *social workers*;
- (b) una pluralizzazione delle “variabili di traduzione” (sia *path-dependent* che *actor-dependent*) nella traiettoria dai paradigmi di riforma alla traduzione delle riforme in pratica.

Il peso delle “variabili di traduzione” è alto cosicché una valutazione degli effetti delle riforme *di per sé* sui *social workers* è alquanto inappropriato. Due tendenze sembrano essere confermate a proposito degli impatti delle riforme ispirate al Npm e alla *governance* sui *social workers*: (1) la crescente amministrativizzazione dei compiti degli *state social workers* e (2) la crescente (e spesso subita) flessibilità delle loro condizioni di lavoro. Si tratta tuttavia di effetti generali, difficilmente attribuibili alle sole riforme del *welfare* e della PA.

Focalizzare lo sguardo sulla ristrutturazione delle pratiche di lavoro degli *state social workers* dentro uno strumento tipico del Npm and *governance*, la Ppogs, restituisce uno scenario molto differenziato. Sebbene la tesi degli «effetti corrosivi» del Npm sugli *state social workers* abbia trovato molte conferme (soprattutto nei contesti anglofoni), gli studi comparativi tendono a problematizzare questi risultati, chiarendo l'importanza degli assetti istituzionali specifici più che dei principi riformatori. Inoltre, esistono evidenze per considerare ancora attuale la lezione lip-skyana sulla *street-level bureaucracy* e per derivare utili insegnamenti dall'*actor-network theory* applicata allo studio delle innovazioni nel *welfare*: una riforma ispirata al Npm and *governance* non è un automatismo. Per esistere, la riforma deve necessariamente essere *performata* (Callon, 2007) in un contesto organizzativo e istituzionale, da gruppi professionali e individui con risorse e valori personali e professionali non indifferenti.

Riassunto

L'articolo sviluppa considerazioni di carattere metodologico e sostanziale sull'impatto che le riforme ispirate al New Public Management e alla *governance* hanno avuto sul lavoro sociale. Nella prima parte dell'articolo sono sinteticamente esposti i caratteri fondamentali dei due paradigmi di riforma. La seconda parte si focalizza sull'approccio di studio all'innovazione nel campo della Pubblica Amministrazione. La terza parte espone alcune evidenze empiri-

che della letteratura internazionale sui cambiamenti del lavoro sociale. Sull'Italia viene proposta una rilettura dei dati di due ricerche nazionali svolte a cavallo del ciclo di riforme del welfare degli anni 2000.

L'articolo giunge alla conclusione che lo studio dell'impatto delle riforme sul lavoro sociale richiede di considerare una pluralità di "variabili di traduzione" delle riforme (*path-dependent* e *actor-dependent*). Sul piano teorico ciò sollecita a verificare la possibilità di un incontro tra il neo-istituzionalismo sociologico e l'*Actor-Network Theory*.

Parole chiave: New Public Management, *governance*, lavoro sociale

Abstract. «*Corrosive effects*»? *Problematizing the impact of New Public Management and governance reforms on state social workers*

This paper contains some methodological and substantial considerations about the effects of New Public Management and governance reforms on social work. In the first part the main features of the reformer paradigms are briefly exposed. The second part tries to identify some crucial elements of a non-mechanicistic approach to study public administration innovation. The third part shows some findings in international literature about the changes in social work. About Italy, the author reviews some data from two national surveys at the turn of Italian welfare reforms of '2000s.

The paper concludes that a study of the effects of the reforms on social work needs to take into account many "translation variables" of the reforms (*path-dependent* and *actor-dependent*). At theoretical level, it suggests to "contaminate" sociological neo-institutionalism and Actor-Network Theory.

Keywords: New Public Management, *governance*, social work

Bibliografia

- Baines D. (2004) Caring for Nothing: Work Organization and Unwaged Labour in Social Services. *Work Employment Society*, 18 (2): 267-295.
- Banks S. (1999a). The social professions and social policy: Proactive or reactive?. *European Journal of Social Work*, 2 (3): 327-339.
- Banks S. (1999b). Etica in frammenti: i valori del servizio sociale nel welfare mix. In: Donati P., Folgheraiter F. (a cura di). *Gli operatori sociali nel welfare mix. Privatizzazione. pluralizzazione dei soggetti erogatori. managerialismo: il futuro del servizio sociale?*. Trento: Erickson, 1999.
- Battistelli F. (a cura di) (2002). *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*. Milano: FrancoAngeli.
- Bevir M., Rhodes R.A.W., Weller P. (2003). Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector in Comparative and Historical Perspective. *Public Administration*, 81 (2): 1-17.
- Bifulco L., Vitale T. (2006). Contracting for welfare services in Italy. *Journal of Social Policy*, 35 (3): 495-513.
- Bonazzi G. (1999). *Dire fare pensare. Decisioni e creazione di senso nelle organizzazioni*. Milano: FrancoAngeli.
- Callon M. (2007). What Does it Mean to Say that Economics is Performative?. In: MacKenzie D., Muniesa F., Siu L. (eds.). *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*. Princeton: Princeton University Press.
- Catino M. (2001). Fatti e norme nell'organizzazione. *Studi Organizzativi*, 2-3: 5-34.
- Censis-Cnoas (1999). *Essere protagonisti del futuro. Scenari di sviluppo per il ruolo degli assistenti sociali*. Roma: Fondazione Censis.

- Clarke J., Gewirtz S., McLaughlin E. (2000). Reinventing the Welfare State. In: Clarke J., Gewirtz S., McLaughlin E. (eds.). *New Managerialism. New Welfare?*. London: Sage.
- Costa G. (a cura di) (2009). *La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto*. Milano: Bruno Mondadori.
- Crouch C. (2003). *Postdemocrazia*. Roma-Bari: Laterza.
- Crozier M., Friedberg E. (1977). *L'acteur e le système*. Paris: Editions de Seuil.
- de Leonardis O. (1998). *In un diverso welfare. Sogni e incubi*. Milano: Feltrinelli.
- Evans T., Harris J. (2004). Street-Level Bureaucracy. Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, 34 (6): 871-895.
- Evans T. (2009). "Managers, professional and discretion in street-level bureaucracies". Paper presented at Political Studies Associations Conference. Manchester. 7-9 April.
- Evers A. (2005). Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations. Changes in the Governance and Provision of Social Services. *International Journal of Public Administration*, 28 (9/10): 737-748.
- Facchini C. (2010a). Gli assistenti sociali come punto nodale del sistema di welfare. In: Facchini C. (a cura di) (2010b). *Tra impegno e professione. Gli assistenti sociali come soggetti del welfare*. Bologna: il Mulino.
- Facchini C. (2010c). L'attività lavorativa: ruolo dell'organizzazione e centralità dell'utenza. In: Facchini C. (a cura di) (2010b), *ivi*.
- Fawcett B., Hanlon M. (2009). The "return to community": Challenges to human service professionals. *Journal of Sociology*, 45 (4): 433-444.
- Ferguson I. (2004). Neoliberalism. The Third Way and social work. *Social Work & Society*, 2 (1): 1-9.
- Ferrari M. (2010). *La frontiera interna. Operatori, organizzazioni e migrazione*. Milano: Academia Universa Press.
- Fiore B., Puccio R. (2010). Quanto vale una professione «altruista»? I mutamenti nella regolazione dei rapporti di lavoro. In: Facchini C. (a cura di). *Tra impegno e professione. Gli assistenti sociali come soggetti del welfare*. Bologna: il Mulino.
- Flynn N. (2000). Managerialism and Public Service: Some international Trends. In: Clarke J., Gewirtz S., McLaughlin E. (eds.). *New Managerialism. New Welfare?*. London: Sage.
- Gherardi S. (2000a). La sociologia della traslazione, ovvero un programma per una scienza modesta. In: Gherardi S., Lippi A. (a cura di). *Tradurre le riforme in pratica. Le strategie della traslazione*. Milano: Raffaello Cortina.
- Gherardi S. (2000b). Trasferire è tradurre e trasformare. In: Gherardi S., Lippi A. (a cura di). *Tradurre le riforme in pratica. Le strategie della traslazione*. Milano: Raffaello Cortina.
- Gherardi S., Lippi A. (a cura di) (2000). *Tradurre le riforme in pratica. Le strategie della traslazione*. Milano: Raffaello Cortina.
- Gherardi S., Lippi A. (2002). La traslazione come metodo e come metafora. In: Battistelli F. (a cura di). *La cultura delle amministrazioni pubbliche tra retorica ed innovazione*. Milano: FrancoAngeli.
- Giddens A. (1998). *The Third Way. The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Guidi R. (a cura di) (2009). *Una promessa mantenuta? Volontariato, servizi pubblici, cittadinanza in Toscana*. Firenze: Cesvot.
- Guidi R. (2011). *Il Welfare come costruzione socio-politica. Principi, strumenti, pratiche*. Milano: FrancoAngeli.
- Hall C. (1999). Postmodernismo e servizio sociale: quale futuro per la pratica professionale?. In: Donati P., Folgheraiter F. (a cura di). *Gli operatori sociali nel welfare mix. Privatizzazione, pluralizzazione dei soggetti erogatori, managerialismo: il futuro del servizio sociale?*. Trento: Erickson.
- Healy K. (2009). A case of mistaken identity: the social welfare professions and New Public Management. *Journal of Sociology*, 45 (4): 401-418.
- Hebson G., Grimshaw D., Marchington M. (2003). PPPs and the Changing Public Sector Ethos: Case-Study Evidence from the Health and Local Authority Sectors. *Work, Employment and Society*, 17 (3): 481-501.
- Heffernan K. (2006). Social Work, New Public Management and the Language of "Service User". *British Journal of Social Work*, 36 (1): 139-147.
- Hood C. (1991). A Public Management For All Seasons?. *Public Administration*, 69 (1): 3-19.
- Hood C. (1995). The New Public Management in the 1980s. Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2-3): 93-109.
- Jones C. (1983). *State Social Work and the Working Class*. Basingstoke: MacMillan.

- Jones C. (2001). Voices From the Front Line: State Social Workers and New Labour". *British Journal of Social Work*, 31 (4): 547-562.
- Kazepov J. (a cura di) (2009). *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*. Roma: Carocci.
- Kazepov J. (ed.) (2010). *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Farnham: Ashgate.
- Kirkpatrick I. (2006). Taking Stock of the New Managerialism in English Social Services. *Social Work & Society*, 4 (1): 14-24.
- Lanzara G.F. (1993). *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*. Bologna: il Mulino.
- Lascoumes P., Le Galés P (eds.) (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Law J., Hassard J (eds.) (1999). *Actor-Network Theory and after*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Leicht K.T., Walter T., Sainsaulieu I., Scott D. (2009). New Public Management and New Professionalism across Nations and Contexts. *Current Sociology*, 57 (4): 581-605.
- Lipsky M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Manciulli M., Potestà L., Ruggeri F. (1986). *Il dilemma organizzativo*. Milano: FrancoAngeli.
- March J.G., Olsen J.P., (1989). *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Marshall T.H. (1950/1973). *Class, citizenship and social development*. Westport: Greenwood.
- Mayntz R. (2003). From government to governance: political steering in modern societies. Summer Academy on IPP, Wuerzburg. September 7-11.
- McLaughlin H. (2009). What's in a Name: "Client". "Patient". "Customer". "Consumer". "Expert by Experience". "Service User" – What's Next?. *British Journal of Social Work*, 39 (6): 1101-1117.
- Meade R. (2005). We hate it here. please let us stay! Irish social partnership and the community/voluntary sector's conflicted experiences of recognition". *Critical Social Policy*, 25 (3): 349-373.
- Merton R.K. (1949). *Social theory and social structure*. New York: Free Press.
- Meyer J.W., Rowan B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83 (2): 340-363.
- Meyers M.K., Vorsanger S, (2003). Street Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy. In: Peters B.G., Pierre J. (eds.). *Handbook of public administration*. London: Sage.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government*. New York: Penguin Press.
- Pennacchi L. (2008). *La moralità del welfare. Contro il neoliberalismo populista*. Roma: Donzelli.
- Pierre J. (ed.) (2000). *Debating governance. Authenticity, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt C. (2007). The New Public Management: An Overview of Its Current Status. *Administrative Management Public*, 8: 110-115.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2000). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Powell W.W., DiMaggio P. (eds.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Power M. (1997). *The audit society. Rituals of verifications*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes R.A.W. (2000). Governance and public administration. In: Pierre J. (ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes R.A.W. (2007). Understanding governance: ten years on. *Organization Studies*, 28 (8): 1243-1264.
- Ruggeri F. (1991). Politica sociale e lavoro sociale. In: Toscano M.A. (a cura di). *Scienza sociale, politica sociale, servizio sociale*. Milano: FrancoAngeli.
- Sawyer A.M., Green D., Moran A., Brett J. (2009). Should the nurse change the light globe? Human service professionals managing risk on the frontline. *Journal of Sociology*, 45 (4): 361-381.
- Smith S.R. (2003). Street Level Bureaucracy and Public Policy. In: Peters B.G., Pierre J. (eds.). *Handbook of public administration*. London: Sage.
- Weick K. (1995). *Sensemaking in organizations*. London: Sage.
- Wenger E. (2000). Communities of practice and social learning systems. *Organization*, 7 (2): 225-246.