



Società Italiana di
Medicina delle Migrazioni

una rete di reti

I Incontro Nazionale dei GrIS
Roma, 16 settembre 2009



testi liberamente tratti da:
Una rete per la salute degli immigrati.
La Società Italiana di Medicina delle
Migrazioni (SIMM) ed i Gruppi
Immigrazione e Salute (GrIS)
Roma, 2007

una rete per la salute degli immigrati

di Salvatore Geraci

单丝不线
独木不林

“Un singolo filo non fa una corda, un albero da solo non fa una foresta”, cita un antico proverbio cinese. *Policy networks* sono invece i termini utilizzati oggi ad indicare una collaborazione su un territorio per lo sviluppo di complesse forme di strutture decisionali, costituite da attori istituzionalizzati e non istituzionalizzati, collegati tramite scambi, informazioni, conoscenza, pressione, fiducia e altre risorse di *policy*: Bigot e Russo nell’interessante saggio che riportiamo, citando Kenis e Schneider, definiscono ciò “il nuovo paradigma per l’architettura della complessità”.

Ma perché quest’acostamento tra saggezza orientale e sociologia politica postmoderna? Cosa c’entra con la nostra storia, con il nostro quotidiano impegno per la tutela della salute degli immigrati? Quando iniziammo ad occuparci di immigrati prima ancora che d’immigrazione, certamente non potevamo prevedere come questa “nuova utenza” dei nostri servizi, potesse incidere in modo significativo in processi di cambiamento sia a livello individuale/professionale, sia in termini di sanità pubblica nella nostra società. Non pensiamo di esagerare dicendo che chiunque abbia avuto, almeno in ambito professionale, degli incontri con un immigrato, o meglio con più cittadini immigrati, si sia fatto delle domande, abbia avuto curiosità, si sia scontrato con l’evidenza di una burocrazia che tende a escludere l’alterità, in alcuni casi si sia sentito impotente sul piano relazionale o clinico, a volte indignato dalle reazioni ed atteggiamenti. Nulla di nuovo per chi ha scelto di lavorare in relazioni d’aiuto. Ma di nuovo c’è che nella relazione con lo straniero, spesso regno condiviso di pregiudizi più o meno consapevoli, abbiamo misurato e misuriamo con mano la nostra impotenza: quella comunicativa linguistica, relazionale, politico-organizzativa, culturale terapeutica. Di nuovo c’è la consapevolezza che per superare questa impotenza dobbiamo attraversare il diaframma che ci separa gli uni dagli altri e condividere informazioni, impressioni, scoperte, strategie.

Ecco il senso dell'azione della nostra Società scientifica: condividere un'esperienza comune di impegno a livello nazionale e locale, tracciare le coordinate politico-culturali di questo impegno. Tracciare appena, poiché l'approfondimento, la contestualizzazione, la messa in opera in modo sempre originale spetta ai singoli attori di questo complesso sistema. Le esperienze dei Gruppi locali "Immigrazione e Salute" (Gr.I.S.), sono evidenza di storie e processi unici e sono percorsi di senso per chi li ha vissuti e li sta vivendo e per dove li sta vivendo.

Che cose è il Gr.I.S.?, ci sentiamo spesso chiedere. Che deve fare, a che serve, quale organizzazione?

Domande legittime a cui legittimamente non diamo una risposta se non delle coordinate di senso.

Tutto nasce una ventina di anni fa, quando uno sparuto gruppo di medici ed operatori sanitari provenienti da varie parti d'Italia, alla luce di esperienze locali di impegno concreto di assistenza ad immigrati che in quel periodo avevano il diritto all'assistenza sanitaria nascosto (per i regolari) o negato (per gli irregolari), sentono l'esigenza di creare uno spazio condiviso di incontro, scambio, formazione, studio e progettazione. Nasce la Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (S.I.M.M.), società scientifica che vuole essere "strumento e luogo di collegamento per quanti, medici e non, si occupano o si interessano di questo tema". Un "contenitore" lo definisce qualcuno, ma anche un contenuto di idee, impegno, passione. La caratteristica di questa società è proprio quella di non essere un asettico "luogo di scienza" ma l'impegno scientifico è intriso di umanità, incertezze, domande, messa in discussione di paradigmi comportamentali consolidati, voglia di essere protagonisti di un possibile e necessario cambiamento.

E poiché in quel periodo ad impegnarsi era soprattutto il mondo informale e variegato del volontariato, si crea una struttura snella, elastica e flessibile che ben si è adattata in questi anni all'evoluzione del fenomeno migratorio e dell'organizzazione sanitaria. Evoluzione che ha portato sempre più all'interesse ed all'impegno ampie fasce della società civile e, con l'evoluzione normativa, anche delle istituzioni. Non a caso, oggi nella S.I.M.M., la presenza di operatori impegnati nelle strutture pubbliche, a vari livelli ed in vari ambiti professionali, è prevalente.

Ma con il decentramento gestionale della sanità, è a livello locale che si sviluppa la possibilità di incidere nelle scelte e nell'organizzazione, con quella azione di advocacy che ha sempre caratterizzato la S.I.M.M. Spontaneamente si creano i primi gruppi locali, i Gr.I.S. che ben si collocano nel contesto d'impegno ed attenzione della medicina delle migrazioni. In questo dualismo, nazionale e locale, anche gli ambiti di ricerca scientifica e di riflessione metodologica, assumono un ruolo determinante come testimoniano le affollate e partecipate Consensus Conference che ogni due anni si tengono in Sicilia, i cui atti sono una "pietra miliare" delle conoscenze sui temi della sanità per, con, tra gli immigrati.

E i Gr.I.S. sono a livello locale ciò che è in Italia la S.I.M.M. ma con il vantaggio, enorme occasione, dell'impegno nel quotidiano, nello spazio condiviso, negli interlocutori comuni, nella conoscenza reciproca. Non è ancora un caso che dal locale nasce la riflessione sulla reciprocità dell'impegno, l'idea che l'immigrato non è oggetto passivo ma soggetto nei processi di inclusione e se necessario di cura; non più solo assistenza ed advocacy ma anche empowerment. E nel locale queste non sono solo parole ma è prassi, è azione, forse faticosa ed a volte non ascoltata o valorizzata, ma che sta lentamente tracciando un altro tassello di quel processo di meticciamiento della nostra società che inesorabilmente ci trasforma.

I Gr.I.S. sono luoghi partecipati, dove ogni persona o ogni gruppo ha il coraggio di fare un passetto all'indietro, per condividere un progetto comune, costruito in base alle proprie possibilità e capacità. In una società sempre più individualista e quasi con l'obbligo dell'apparire, si profila un ambito organizzativo ma non strutturalmente organizzato, dove il singolo è valorizzato dal gruppo e l'apparire è un vuoto di senso di fronte alla concretezza delle risposte che si riesce a mettere in atto; con tempi e modo sempre diversi, ma egualmente efficaci. Attori diversi (pubblico, privato sociale, volontariato, associazionismo, istituzioni) si confrontano, si scontrano anche ma in un'ottica costruttiva della valorizzazione delle diversità. E ci auguriamo che questa esperienza si diffonda sempre più nelle varie realtà regionali.

Questa è l'esperienza ad oggi. Non sappiamo lo sviluppo e non dipende dalla nostra organizzazione o da regole e mandati: oseremmo dire che è in atto una trasformazione culturale del modo di essere e di stare insieme in un contesto di sanità pubblica, perché i Gr.I.S. fanno sanità pubblica ...

O osiamo troppo?

come nasce una politica: gli attori, i processi

Giulia Bigot, Maria Laura Russo

Università degli Studi di Trento - Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale

www.soc.unitn.it/migrantsandhealth

migrantshealth@soc.unitn.it

Introduzione

La società moderna, in cui ineguaglianza ed esclusione spesso camminano fianco a fianco, tende a logorare i rapporti tradizionali di gerarchia e distanza sociale, senza peraltro assicurare l'integrazione di tutti in un quadro di valori e principi universali. All'interno della società attuale appare, infatti, una tensione tra il tentativo di operare un'inclusione subordinata degli "altri" e quello alla loro esclusione e negazione totale. Questo è anche il caso della legislazione in materia di immigrazione, che riconosce agli immigrati una sostanziale parificazione sul fronte dei diritti sociali, ma non su quello dei diritti politici.

Per descrivere tale situazione si è utilizzato il concetto di incorporazione, inteso come processo attraverso il quale i soggetti stranieri rientrano nelle *welfare policies* del paese ospitante, dal punto di vista formale e normativo non si registrano differenze riguardo ai benefici, ciò che varia in maniera significativa e sostanziale è l'effettiva possibilità di godimento di tali benefici. Questo meccanismo è stato definito come *implementation deficit* della legislazione e delle politiche, e indica un diritto fondamentale che esiste, ma è difficile da realizzare concretamente.

In ragione di questa situazione, si pone con urgenza il problema delle capacità di una società democratica di confrontarsi con una realtà nuova, caratterizzata dalla presenza di soggetti titolari di diritti per legge e la concreta ed effettiva possibilità di godimento dei diritti stessi.

Anche se le prospettive possono essere diverse, così come le relative articolazioni, la sostanza rimane la stessa: occorrono non solo diritti, ma anche contesti e dispositivi istituzionali che convertano i diritti in capacità; e occorrono strutture di opportunità che facilitino l'espressione dei punti di vista, la capacità di rappresentare le proprie istanze e l'interesse a partecipare.

Proprio su questa falsa riga rintracciamo le linee di cambiamento che interessano, in questi ultimi decenni, le politiche sociali. In particolare, la trasformazione del ruolo delle amministrazioni pubbliche con il passaggio da un ruolo di comando e controllo, che implica anche la dominanza di un regime pubblico di erogazione di servizi e prestazioni, ad un ruolo di *enabling*, che valorizza i potenziali sociali di azione e auto-organizzazione dei cittadini. Perde perciò terreno quel modello verticale e gerarchico nel cui ambito gli interessi generali vengono fissati e riconosciuti dall'autorità pubblica, e matura l'esigenza di trovare nuovi dispositivi in grado di consentire il confronto tra una varietà di attori e di visioni differenti per individuare finalità collettive e soluzioni condivise.

Il tratto comune che lega gli approcci e gli strumenti di *policy* prevalenti, in questo contesto, è l'accento che essi pongono sulla dimensione processuale dell'azione pubblica.

La nozione di *governance* intende proprio riflettere questo spostamento dei riferimenti dell'azione pubblica dalle strutture per il governo ai processi per governare. Il concetto di *governance*, infatti, nasce dall'idea di partecipazione come principio fondante delle attività di pianificazione delle attività economiche e sociali (Mayntz 1999). Le istituzioni governative hanno così accresciuto la loro dipendenza dalla cooperazione e dalla mobilitazione delle risorse di altri attori politici e oggi, sicuramente più di prima, le politiche sono flussi continui di azione con una forte interdipendenza fra attori, fra settori, fra livelli che disegnano trame reticolari e policentriche.

In tale contesto il passaggio dal *government* alla *governance*, ci mostra l'evidenza di un mutamento dei criteri regolativi del *welfare* in cui le articolazioni periferiche dell'amministrazione non giocano un ruolo meramente esecutivo delle politiche decise dal centro, ma sono responsabilizzate esse stesse nella costruzione di reti di governo aperte all'interazione tra una platea più ampia di attori pubblici e privati. Nel corso degli ultimi anni, infatti, le politiche sociali stanno assumendo sempre più chiaramente il profilo di politiche co-prodotte.

Il legislatore ha dato specifiche disposizioni per incoraggiare o regolare questo tipo di processi decisionali integrati. La prima norma, in questo senso, è stata emanata nel 1990 con l'istituzione degli accordi di programma. Benché la norma preveda il coinvolgimento delle sole amministrazioni pubbliche, e non di tutti gli interessati, essa sottolinea l'esigenza dell'integrazione e richiede che questa esigenza debba essere soddisfatta attraverso un confronto diretto, destinato ad arrivare ad un accordo.

Da allora sono state introdotte forme più ampie di inclusione nei processi decisionali, dove non sono coinvolte solo le pubbliche amministrazioni, ma anche i soggetti privati. I settori più coinvolti sono:

- le politiche di sviluppo locale: la concertazione *dal basso* o *decentrata* è nata come risposta alla crisi dell'intervento straordinario del Mezzogiorno e ha conosciuto, poi, un continuo sviluppo con i patti territoriali, i contratti di area, i progetti integrati territoriali;
- le politiche urbane: agli inizi degli anni novanta vengono varati i Pru, i Priu e poi i Prusst che vengono concepiti come programmi integrati, poi i Contratti di Quartiere (legge 662/1996 ribaditi nella legge 21/2001);
- le politiche dei tempi e degli orari;
- le politiche ambientali;
- le politiche sociali: un primo passo è stato fatto con la Legge sull'infanzia e l'adolescenza (legge 285/1997), che prevede espressamente l'elaborazione del *piano territoriale* attraverso la concertazione tra diversi enti. Ancora più specificatamente la *legge quadro sulle politiche sociali* (328/2000) indica una serie di soggetti, pubblici, privati, del terzo settore, che possono essere coinvolti nell'elaborazione dei piani di zona.

Osservando il cammino compiuto negli ultimi 10-15 anni si può affermare che esiste una netta tendenza da parte del legislatore ad ampliare i confini delle procedure concertative e consensuali, fino ad indicarle come metodo privilegiato per affrontare i problemi complessi.

L'amministrazione non prende direttamente le decisioni, è stata, infatti, definita amministrazione catalitica; il catalizzatore è quella sostanza chimica che non partecipa direttamente a una reazione ma la favorisce o addirittura la rende possibile. Allo stesso modo l'amministrazione non prende le decisioni in prima persona, ma cerca di prenderle con altri o di farle prendere da altri, ossia di stimolare la partecipazione, l'iniziativa e la corresponsabilizzazione della società civile.

Lo spostamento dell'attenzione sugli attori e sulla loro dimensione integrata corrisponde anche alla maggiore rilevanza che assumono le attività ordinarie, quotidiane, contrattate e realizzate su piccola scala rispetto alle soluzioni generali imposte dall'alto.

Questo cambiamento di prospettiva si lega all'emergere di un welfare attivo, caratterizzato da un'azione promozionale dell'intervento pubblico, volta a favorire una maggiore responsabilità, ma anche un maggiore *empowerment* dei cittadini. Il valore aggiunto di una partecipazione consapevole può anche essere rintracciato nella capacità del tessuto associativo locale di favorire processi di aggregazione degli interessi e di rappresentare le istanze della comunità locale presso le istituzioni.

Il processo di una politica pubblica

Una politica pubblica è il prodotto dell'attività di un'autorità provvista di potere pubblico e di legittimità istituzionale (Meny Thoenig, pag.105). Il sistema di azione di un governo, nel processo di costruzione di una politica pubblica, dipende da tre concetti:

- il sistema di attori: di cui il governo è l'attore principale, ma in interdipendenza con altri soggetti che esercitano la loro influenza, come gli organismi incaricati di dare esecuzione ai provvedimenti, i cittadini che reagiscono alle decisioni prese, i gruppi di interesse e le istituzioni terze;
- le attività e, da non dimenticare, le non-attività, che possono essere concrete o simboliche, innovative o di routine;
- il processo, che si distribuisce nel tempo, con una sequenza di attività.

Tale sequenza di attività, che nasce da un problema e perviene a dei risultati, è formato da cinque fasi:

- l'identificazione del problema,
- la formulazione delle soluzioni,
- l'adozione di una decisione,
- la messa in opera del programma,
- la valutazione dei risultati.

La linearità di questo quadro di riferimento è scompaginata, però, dal fatto che il processo può essere aperto ad ogni tipo di effetti di retroazione: le fasi possono accavallarsi tra di loro, non risultare consequenziali, oppure non apparire del tutto nel corso dell'iter processuale.

L'agenda politica consiste nell'insieme dei problemi che diventano posta in gioco nelle controversie pubbliche. Per poter accedere all'agenda politica, la posta in gioco deve possedere alcune caratteristiche: deve ad esempio essere di competenza dei pubblici poteri, deve ottenere dai pubblici poteri una manifestazione di interesse concreta, deve essere presentata all'autorità a cui è diretta in un linguaggio adeguato e deve riuscire a porsi all'attenzione pubblica.

Nel corso della costruzione dell'agenda si innesca un processo di concorrenza fra diversi interessi e priorità, fra gruppi che si distinguono sulla base della loro capacità di mobilitarsi intorno a problemi specifici. I soggetti che si mobilitano attraverso forme di partecipazione e organizzazione assumono la forma di *imprenditori politici*, sia come gruppi o persone di spicco sia come gruppi più estesi ed anonimi, che possono perseguire diversi obiettivi:

- correttivo, per modificare una situazione non congeniale per il proprio gruppo,

- strumentale, per ottenere un risultato per terzi con l'obiettivo di avere un profitto personale,
- di miglioramento, per perseguire un interesse pubblico,
- di reazione circostanziale, quando a imporre un tema è un avvenimento esterno.

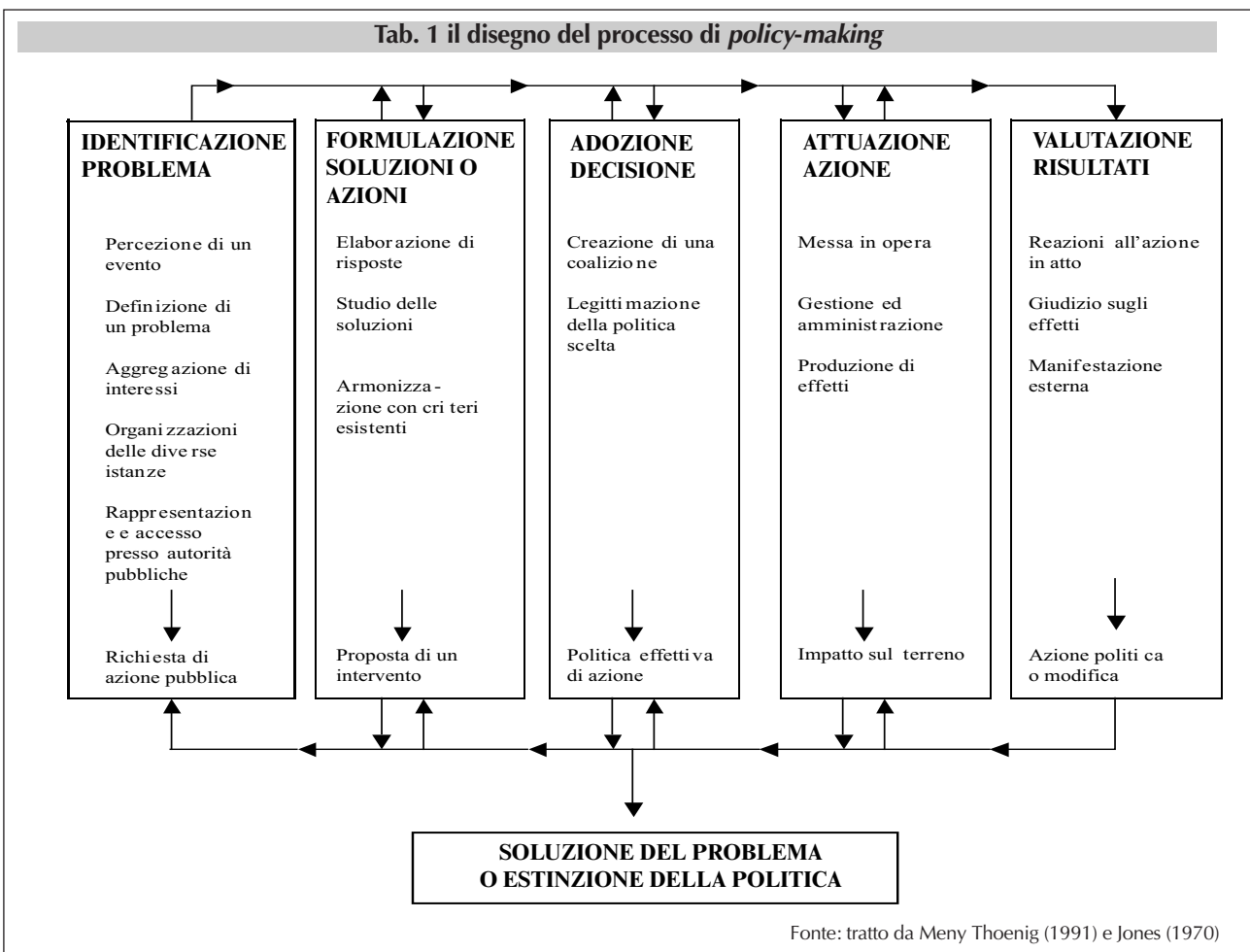
Quando l'autorità pubblica decide di rispondere favorevolmente a una richiesta avanzata, può adottare diverse strategie:

- inviare solo un segno simbolico, ad esempio ascoltando una delegazione,
- eccipire situazioni di forza maggiore che impediscono la presa in carico,
- rimandare l'esame del problema, ad esempio creando commissioni di esperti, differendo le scadenze,
- fissare una procedura per la trattazione del problema, senza compromettersi sul contenuto, ad esempio costituendo un servizio specifico a cui viene affidato il compito di definire le specifiche procedure,
- regolare solo un piccolo aspetto del problema,
- prendere in considerazione l'intera richiesta,
- oppure anticipare il sorgere della richiesta.

Nel caso in cui l'autorità decida di prendere in carico una richiesta, la posta iscritta sull'agenda di governo (il problema) viene a tradursi in alternative per l'azione (in soluzioni). La formulazione della strategia prevede diverse attività, come l'analisi del problema, la ricerca di opzioni e alternative, l'analisi delle conseguenze volute e indotte, di vantaggi e svantaggi. La selezione delle alternative, spesso in contrasto tra di esse e portatrici di conflitti, è lo snodo centrale di tutto il processo e prevede che gli attori ricorrono a compromessi, a mercanteggiamenti, così come alla comunicazione, alla propaganda o alla pressione. Le decisioni, in definitiva, sono il frutto dell'adattamento tra attori, nell'ambito dei rapporti di potere.

La fase di messa in opera

Per molti anni il riferimento ai momenti di produzione di una politica è stata la metafora della "macchina amministrativa", cioè di un meccanismo perfetto dove ad un passaggio ne seguiva, necessariamente, un altro con una visione fortemente tecnico-razionale. Inseriti in questo punto di vista, la fase di messa in opera delle decisioni prese risultava un passaggio poco significativo. La rivalutazione e l'interesse per la fase dell'implementazione delle politiche è apparsa agli inizi degli anni ottanta disegnando due modelli.



Uno tende ad interpretare la fase di messa in opera alla luce della considerazione che l'esecuzione è un evento di natura strumentale, focalizza l'attenzione sui funzionari amministrativi, visti come semplici esecutori degli obiettivi decisionali. La pubblica amministrazione appare come un'organizzazione complessa, che attraverso attività specifiche ha il compito di dare esecuzione alle decisioni politiche di governo. L'altra prospettiva ha invece un approccio capovolto, dal basso verso l'alto, e prende le mosse dalle situazioni in cui il personale amministrativo, a livello periferico, si trova ad interagire direttamente con i destinatari del provvedimento. Il primo modello è conosciuto sotto la formula *top-down*, il secondo come *bottom-up*.

Il modello *top-down* mette in risalto il primato dell'autorità gerarchica in base alla quale è sufficiente emanare un ordine perché i decisori, che si trovano al vertice della piramide burocratica, possano fare pieno e completo affidamento sull'esecuzione da parte dei livelli inferiori. La messa in opera avviene seguendo la linea gerarchica, dal vertice politico fluisce, attraverso i vari livelli, fino alla base che completa la realizzazione di una politica pubblica. Amministratori e politici, pur diversi per natura dei loro mandati e per vincoli di comportamento, possono avere in comune la volontà di conseguire l'ottimizzazione del rapporto tra risorse investite e risultati ottenuti. Il modello *bottom-up*, invece, inverte completamente la visione precedente del processo di attuazione di una politica pubblica e tenta di dare una chiave interpretativa alternativa. La prospettiva di analisi in questo caso tende a concentrarsi tanto sugli attori e sulle organizzazioni quanto sulle loro relazioni. La *policy* viene attuata grazie ad un processo che vede coinvolto in un principio circolatorio tutti gli attori, dal decisore al destinatario del provvedimento passando attraverso la macchina burocratica, tutti sono coinvolti a creare un flusso di cambiamenti.

Che cosa sono le arene deliberative?

Nelle democrazie contemporanea un numero limitato ma crescente di scelte pubbliche viene compiuto attraverso processi in cui amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni, grandi e piccoli interessi organizzati e anche cittadini comuni vengono chiamati a confrontarsi e ad affrontare insieme problemi pubblici. Nello studio dei processi di costruzione delle decisioni pubbliche queste pratiche vengono identificate come «concertazione», «partecipazione», «consultazione».

Diviene, infatti, interessante riflettere sulle forme di azione politica e sociale di attori individuali o organizzati che intervengono direttamente, senza mediazioni di natura rappresentativa o istituzionale, su questioni di rilevanza collettiva.

Per analizzare questi processi risulta utile il modello della democrazia deliberativa, che rintraccia nell'inclusività e nella deliberazione due condizioni per un buon funzionamento dei meccanismi della democrazia. Quindi un primo punto è cercare di coinvolgere, su di un piano di parità, coloro che sono coinvolti delle conseguenze della decisione, un secondo è quello di far svolgere il confronto tra i partecipanti sulla base di argomenti imparziali.

Da un lato il modello della democrazia deliberativa può fare luce sulle pratiche, all'inverso le pratiche possono portare qualche chiarimento rispetto al modello, nel senso di specificare attraverso quali accorgimenti è possibile aprire il processo decisionale a tutti gli interessi coinvolti e creare spazi per un confronto costruttivo.

Rispetto all'inclusività le vie che si sono sperimentate sono sostanzialmente due. Il sorteggio, dove un campione casuale di cittadini affronta la questione da discutere, sostituendo al principio della rappresentanza quello della rappresentatività statistica. La seconda via consiste nel creare un'arena con la presenza di tutti i punti di vista rilevanti rispetto al problema. Non ha importanza che i soggetti che partecipano siano rappresentativi, ma che i punti di vista sostenuti lo siano.

Possono quindi verificarsi diverse modalità di inclusione. Ci possono essere arene in cui sono rappresentati solo gli attori pubblici, oppure dove sono inclusi i grandi gruppi organizzati, o ancora composizioni che riflettono in modo capillare l'articolazione degli interessi e dei valori della società.

Per quanto riguarda la deliberazione, il punto fondamentale risulta essere l'attenzione non tanto per l'aggregazione delle preferenze, quanto la loro trasformazione durante il confronto e la discussione. All'interno delle esperienze concrete, infatti, si può rintracciare una preferenza verso la discussione e la trattativa, cercando di evitare una votazione a maggioranza, gli attori ricercano un accordo. Le esperienze concrete tendono così a collocarsi tra due estremi, da una parte arene tendenzialmente chiuse, formate da pochi attori con interessi affini, spesso, però, contrapposti; e arene aperte con la presenza di molteplici attori portatori di interessi multiformi. L'aspetto più significativo consiste nel fatto che le esperienze concrete si stanno muovendo dal primo al secondo estremo; sottolineando la tendenza verso la concertazione diffusa tra molti, come riflesso della consapevolezza dell'importanza sia dell'impostazione processuale nella costruzione delle politiche, sia del confronto tra soggetti non inseriti modelli gerarchici non ma all'interno di reti di relazione e condivisione.

La scelta delle istituzioni pubbliche di fare un passo indietro, di affidare la soluzione di una problematica al confronto diretto tra i soggetti interessati appare come il tratto distintivo di queste pratiche. La modalità dell'affidamento può essere diversa, in certi casi le istituzioni attuano una vera e propria delega, più spesso attribuiscono ai risultati un valore consultivo.

Le istituzioni è come se scegliessero – parzialmente e temporaneamente – di non risolvere i problemi secondo i meccanismi classici della democrazia rappresentativa e si ritagliano un ruolo come promotori del confronto e garanti della correttezza dei procedimenti. Il coinvolgimento di una pluralità di attori è anche il riflesso della necessità di predisporre politiche integrate, ossia di affrontare problematiche complesse da diversi punti di vista superando la separazione tra le discipline e tra settori; attraverso un processo dove integrazione e inclusione si sostengono vicendevolmente.

Ad accomunare l'insieme di queste iniziative possiamo ritrovare una serie di tratti che riconducono alla fiducia come presupposto comune:

Fiducia nel *logos*, nell'atto del comunicare, nelle pratiche discorsive, «dialogo vuol dire mettere insieme molte voci, molte storie, molte prospettive, molte esperienze con l'obiettivo di aumentare la comprensione degli altri e di noi stessi. E' una discussione facilitata, sicura e onesta, orientata a fornire l'occasione di raccontare la propria storia, di ascoltare gli altri e di costruire un'intesa»¹;

Fiducia nella riflessività, cioè quella capacità tipicamente umana che ci permette di vedere i contorni delle nostre reazioni, delle nostre preferenze e dei nostri preconcetti anche mentre li stiamo utilizzando: «...gli esseri umani possono fare oggetto di riflessione e di apprendimento il gioco del *policy making* anche mentre lo stanno giocando; più precisamente durante l'azione essi sono capaci di riflettere sui conflitti tra i *frames* su cui si basano le controversie, in modo da scalfire la loro intrattabilità»²

Fiducia nel sostenere il rafforzamento dello spirito civico, contrapposto a quello cinico, che verrebbe invece promosso dalle procedure tradizionali. I metodi deliberativi permettono l'emergere di una visione dell'interesse generale più ampia e lungimirante, aumentando la fiducia nelle risorse della convivenza democratica.

I limiti di questi processi possono essere rintracciati da un lato nelle circostanze che vincolano la loro messa in atto. Infatti di solito le arene deliberative riguardano problemi di ordine *locale* e sono poco praticabili in presenza di visioni molto conflittuali tra loro. I movimenti collettivi non sempre condividono l'impianto delle pratiche deliberative, ritenendo di essere trascinati in un terreno improprio, dove alto è il rischio di *cooptazione*. D'altronde le prassi della democrazia deliberativa sono alternative alle pratiche tipiche della pressione. Il primo cerca il confronto diretto, con il presupposto che possa esistere un terreno comune su cui ragionare, il secondo presuppone una netta divisione dei ruoli, permettendo ai movimenti di mantenere la propria autonomia e la propria identità.

Dall'altro lato – rispetto alle circostanze idonee – ci sono i limiti che riguardano l'efficacia di tali processi. Il passaggio delle raccomandazioni emerse, dei progetti proposti in decisioni formali dell'istituzione governativa è molto delicato ed assai problematico. Nel dar corso agli orientamenti emersi, i passaggi dei meccanismi politici e burocratici possono alterare i significati e i tratti delle decisioni prese. Questo può essere motivo di delusione e frustrazione per i soggetti che hanno partecipato, ipotecendo partecipazioni future.

Che cosa sono i *policy networks*?

In Italia il ruolo del terzo settore nella promozione della partecipazione dei cittadini agli spazi di decisione politica è stato riconosciuto formalmente dalla normativa nazionale ai soggetti del non profit, quali attori che concorrono, con l'attore pubblico, alla costruzione dell'assetto del *welfare*. La compresenza di attori del pubblico e del privato comporta la formazione di soluzioni proprie del *welfare mix*, a volte riconducibili alla forma dei *policy networks*. Anche nel campo della salute degli immigrati si è instaurata questa collaborazione: si assiste sul territorio allo sviluppo di complesse forme di strutture decisionali costituite da attori istituzionalizzati e non istituzionalizzati collegati tramite scambi, informazioni, conoscenza, pressione, fiducia e altre risorse di *policy*.

Il concetto di *network* come nuova forma di organizzazione sociale è stato applicato per descrivere e analizzare il contesto sociale e politico fra i quali operano gli attori nei più disparati campi di indagine e sembra essere diventato "il nuovo paradigma per l'architettura della complessità"³. Nel campo della politica pubblica l'analisi del *policy network* cerca di spiegare lo sviluppo di una *policy* esaminando la rete degli attori che si occupano di un problema politico specifico. Il *policy network* è concepito come un concetto meso per spiegare le intermediazioni dei gruppi di interesse e la distribuzione del potere nelle democrazie e si riferisce a un modello di *policy-making* che permette di connotare le relazioni strutturali, le interdipendenze e le dinamiche tra una pluralità di attori coinvolti in un'area di *policy*, di analizzare l'esistenza di alleanze per lo scambio delle risorse disponibili tra gli attori e di comprendere se i loro legami costituiscono una rete di relazioni e di interessi.

Una possibile definizione di *policy network* li descrive come quegli

"insiemi di legami di relazioni relativamente stabili e in corso che mobilitano e mettono in comune risorse disperse così che l'azione collettiva (o parallela) può essere orchestrata verso la soluzione di una comune policy".

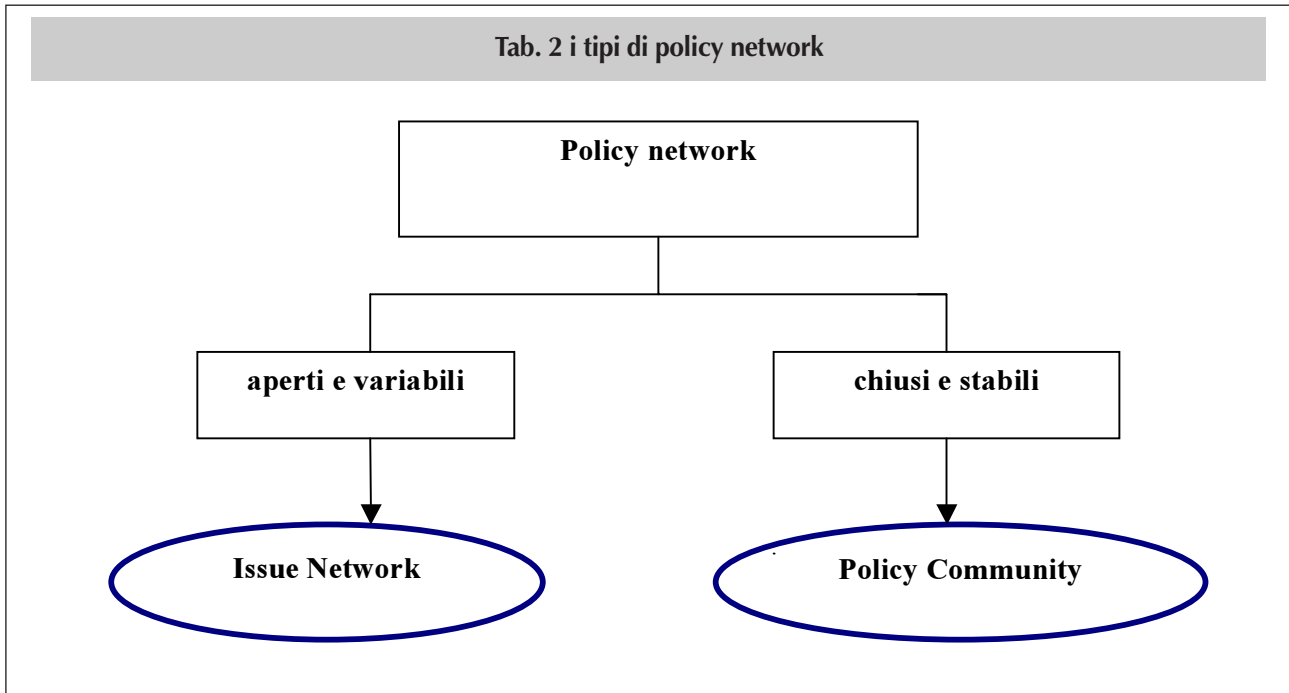
1 Dalle pagine web del Jen Murphy Gorge Mason University's UDRP Dialogue Project, www.gmu.edu/org/UDRP.

2 Shon e Rein, 1994, p37-38.

3 Kenis e Schneider 1991, pag. 25. Per una trattazione completa sulla network analysis si veda Wasserman e Faust (1994) e

Partendo dal presupposto che nessuna organizzazione può generare da sola le risorse di cui necessita, intese in termini di capitale, di risorse umane, di *know how*, la teoria dell'interdipendenza delle risorse ritiene che ciascuna organizzazione necessita di riferirsi ad altre organizzazioni con cui condividere quelle risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il ricorso a questa sorta di "fonte esterna" è in funzione del raggiungimento della meta prefissata, così come frequenza dell'interazione, intensità e centralità della stessa, danno la misura della connessione tra le diverse organizzazioni.

I tipi di reti possibili possono essere innestate su di un continuum che varia, a seconda del diverso grado di apertura verso l'esterno, dalle reti chiuse (*Policy community*), alle reti aperte (*Issue Network*).



Le comunità politiche sono reti chiuse, con un limitato numero di partecipanti stabili, identificabili in determinati organismi del governo centrale o di sotto-comparti all'interno di questi organismi, un gruppo di interesse o due gruppi che rappresentano interessi non competitivi. Certe comunità includono "esperti" del governo, di altre istituzioni o università. Un *policy community* è una forma istituzionalizzata di relazione che favorisce certi interessi ed esclude altri e può includere istituzioni sia formali sia informali. Possiamo trovarci di fronte a un comitato consultivo, istituzionalizzato, o più semplicemente, a rapporti di contatto informale, quotidiani.

Al contrario, gli *issue network* non si caratterizzano per contatti formalmente istituzionalizzati tra gruppi e governi. Si sviluppano generalmente in aree nuove dove nessun gruppo ha un dominio pre-stabilito o dove non esistono istituzioni stabili, che a priori sanciscano l'esclusione di qualcuno. Oppure attorno a convincimenti che sono saldamente diffusi tra la gente come, solo per fare un esempio, il tema della pace o dell'ambiente. Sono quindi reti aperte, con un numero ampio di partecipanti e si contraddistinguono per contatti fluttuanti, di intensità e frequenza non elevati, visto il consenso limitato alla natura specifica dei problemi o delle soluzioni, con un accesso alle risorse sostanzialmente diseguale.

Nel caso di una coalizione di appoggio o di sostegno ad una certa linea di intervento politico, costituita da individui (politici eletti, amministratori, esperti, leader di gruppi di interesse ma anche appartenenti ad associazioni e organizzazioni del terzo settore) che condividono un particolare sistema di credenze e che danno vita ad una certa attività coordinata e continuativa nel tempo, in letteratura si è parlato di *advocacy coalition*. Una delle premesse fondamentali dell'approccio dell'*advocacy coalition* consiste nel ritenere che l'unità di analisi fondamentale per comprendere il *policy change* sia un intero insieme di attori, sia individuali sia collettivi, organizzazioni pubbliche e private, che sono più o meno regolarmente interessati ad uno specifico problema e che costituiscono la rete di protagonisti che concorrono alla formazione e alla gestione di una politica pubblica. Il modello prevede che gruppi interessati ad un cambiamento politico formino delle aggregazioni, composte da numerosi membri che ricoprono ruoli tra loro anche molto diversi, ma che condividono l'interesse per una determinata riforma, uno stesso sistema di credenze ed agiscono in maniera coordinata e continuativa per un certo periodo di tempo. Esiste quindi la possibilità di reti concorrenti o antagoniste, che sostengono cioè linee di intervento diverse sullo stesso issue. Le diverse coalizioni si affrontano all'interno del campo di riferimento al fine di ottenere ognuna il cambiamento politico voluto.

Un'altra forma di interazione reticolare tra gli attori del processo di *policy-making* è quella tipica dei gruppi di pressione. Un gruppo di lobby, per introdurre in agenda una rivendicazione o per partecipare alla formulazione di una decisione, deve riuscire a rappresentarsi come la fonte d'informazione più autorevole e più aggiornata su materie specifiche. L'informazione risulta, infatti, come l'effettivo potere di influenza sugli organi preposti alla decisione pubblica. Tramite la propria *expertise* nelle materie che riguardano i propri interessi, le lobby godono di un vantaggio, individuato in un sapere tecnico e in un sapere sociale utilizzabile nei confronti degli organi di governo. Il sapere tecnico consente all'esperto un vantaggio d'informazione sul decisore pubblico, mentre il sapere sociale riguarda conoscenze legate all'ambiente esterno. Le attività di informazione prevedono ad esempio la contrattazione diretta con il singolo funzionario pubblico, al di fuori dalle sedi istituzionali, come gli incontri informali, la conversazione telefonica, le lettere personali, ma anche l'elaborazione di documenti, dati e analisi, *position paper*, studi sperimentali, presentati in modo volontario per attirare attenzione su un dato argomento o dietro richiesta dei funzionari.

Il gruppo di pressione può esercitare un'azione indiretta, volta ad influenzare il decisore pubblico attraverso la sensibilizzazione dell'opinione pubblica o di uno specifico settore, ad esempio tramite campagne, pubblicità o dimostrazioni di protesta. Ma i gruppi non si limitano ai meccanismi formali di consultazione. Utilizzano anche forme di pressione informale, come i rapporti personali con i responsabili e il contatto con i responsabili favorevoli e non alla proposta. Affinché questo tipo di relazioni sia proficuo, risulta utile avere tra le proprie fila attivisti istituzionali, cioè membri del gruppo di interesse che fanno parte anche della struttura istituzionale, tramite la partecipazione a comitati consultivi o comitati di esperti. In alcuni contesti questa rappresentanza, definita di elite, può essere fondamentale perché permette di ottenere informazioni in anticipo, che consentono di programmare l'attività, di intervenire eventualmente sui processi decisionali o di far fronte ad interferenze opposte da altri interessi o lobby o dalla competitività di altri gruppi nello stesso settore.

La rete vista da dentro

Nelle diverse modalità di aggregazione politica e nelle prassi di governance il ricorso all'idea di rete, come richiamo ad una struttura che permette l'interazione tra soggetti diversi legati da relazioni eterogenee, risulta piuttosto diffuso. Bisogna però ricordare che la rete è anche un modo di vedere la realtà e lavorare dentro di essa, uno strumento e una metodologia di lavoro. Ed in questa chiave di lettura, ciò rappresenta un "valore", nel senso cognitivo del termine, come ciò che è valido per costruire efficacemente una meta e una motivazione capaci di orientare un comportamento individuale integrato in un "costume" valorizzato da un consenso collettivo. Entra, così, a far parte di un mondo condiviso nella cultura di lavoro del gruppo, dà senso ad una serie di comportamenti dei suoi membri, stabilisce comportamenti attesi e costituisce un codice comunicativo con gli interlocutori esterni al gruppo.

Rispetto al processo di strutturazione di una rete in un gruppo di lavoro vanno richiamati alcuni elementi:

Nel momento dell'accesso alla rete si stabiliscono dei collegamenti che come legami di senso tendono a mantenersi ed ad approfondirsi. Si passa quindi dalla situazione di rapporti di conoscenza personali, tra operatori, fragili perché legati alla presenza di persone fisiche e alla loro disponibilità, al rapporto fra istituzioni, dunque con un maggior livello di formalizzazione e quindi con la possibilità che questa rete continui a funzionare indipendentemente dalla sorte del singolo operatore.

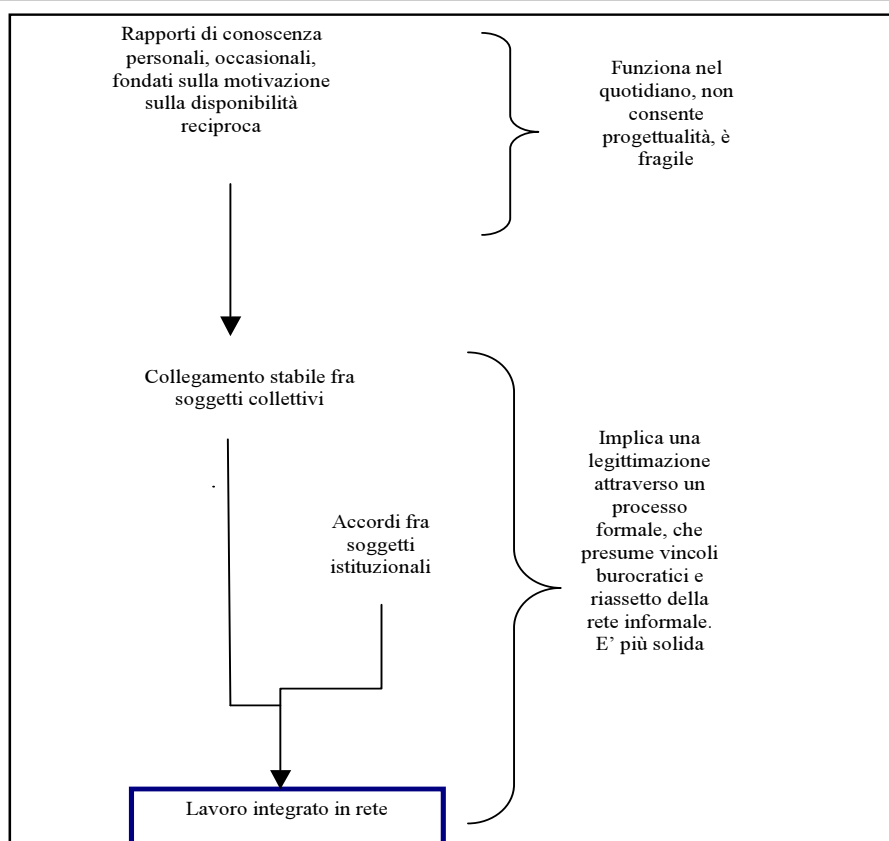
La solidità del collegamento ha a che fare con il suo riconoscimento ufficiale, che implica sul medio-lungo periodo una riallocazione delle risorse e una definizione di vincoli reciproci attraverso l'individuazione di percorsi, linee guida, protocolli. Dal collegamento verso l'integrazione, l'esperienza insegna che si hanno situazioni in cui il collegamento informale funzionante tra gli operatori corre il rischio di essere delegittimato nel momento del passaggio allo status formale.

Uno scambio protratto produce migliore conoscenza tra gli operatori dei servizi, un vero e proprio scambio culturale: di conoscenze in senso stretto, informazioni, dati, casistica, documentazione; di metodologia, di progettazione, di immagini di rete.

Come in ogni situazione relazionale, la presenza dell'altro fa emergere nuove immagini e nuovi contenuti non visibili dal proprio punto di vista, ma anche nuove soluzioni. La rete assolve così una funzione di feed-back in tempo reale, fruibile in modi diversi: in rapporto alla gestione di un caso piuttosto che alla situazione del gruppo in quel momento. In particolare ha come valore aggiustamento reciproco dei comportamenti di rete attesi dai soggetti della rete.

La rete individua un'appartenenza. Se lo scambio ha prodotto una cultura di rete tra i soggetti coinvolti, ciò sta a significare che fra tutti i contraenti esiste un consenso attorno all'idea che un certo tipo di lavoro, il perseguimento di certi obiettivi, non è possibile senza la presenza dell'altro.

Tab. 3 Le fasi di strutturazione di una rete



In definitiva, ciò che si vuole sottolineare è che al di là della sua capacità di analizzare lo sviluppo delle politiche, può comunque essere utile cercare di capire come sono strutturate le reti dato il loro crescente accreditamento e il loro ruolo nel sistema di governance.

Prendendo in considerazione i principali modelli, essi possono essere usati come un attrezzo strategico dai membri del settore del volontariato che si occupano di un problema di politica pubblica, per sviluppare una migliore comprensione del contesto nella quale lavorano e le opzioni utili per raggiungere i loro obiettivi strategici. Un'organizzazione del privato sociale può, attraverso un'analisi del *policy network*, comprendere il contesto in cui si muove, le risorse che ha a disposizione, le sue debolezze, i suoi limiti e le varie opzioni strategiche. Capire a quale coalizione si appartiene, quale è il sottosistema politico in quale opera può migliorare l'efficacia dei suoi sforzi di advocacy e la sua coordinazione con altre organizzazioni.

Risulta utile che i membri della rete siano consapevoli delle risorse reciproche, delle proprie aree di expertise, e della propria volontà di portare a termine compiti specifici. La mappatura delle relazioni strette all'interno della coalizione di advocacy, tra volontari e persone con ruoli amministrativi e politici, può aiutare nella progettazione delle campagne di pressione, così come altrettanto importante è la mappatura degli "avversari" nel sottosistema politico.

In questo modo, indipendentemente dal livello raggiunto dalla teorizzazione, è possibile ridefinire i processi di *policy - making* che realmente si svolgono nella società.

Bibliografia

Governance e politiche sociali

Bobbio L., I governi locali nelle democrazie contemporanee, Laterza, 2002.

Fedele M., "Le basi istituzionali del welfare locale. Processi di fisione e fusione prima e dopo la 328", in La rivista delle politiche sociali, II, n. 2, pp89-103, 2004.

Mayntz R., "La teoria della governance: sfide e prospettive", in Rivista Italiana di Scienza Politica, n. 1, 1999.

Pavolini E., Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile, il Mulino, Bologna, 2003.

Policy making

Borzaga C., Fazzi L. (a cura di), Del non profit socio-sanitario, Salute e Società, FrancoAngeli, Anno 5, n.1, 2006.

- Della Porta D., La politica locale, IL Mulino, 1999.
Fazzi L., Costruire politiche sociali, Franco Angeli, 2003.
Jones C.O., An Introduction to the Study of Public Policy, Wadsworth Publishing, 1970.
Leone L., Prezza M., Costruire e valutare nel sociale, FrancoAngeli, 1999.
Meny Y., Thoenig J.C., Le politiche pubbliche, Il Mulino, Bologna, 2003.
Tognetti Bordogna M., Immigrazione e politiche di welfare, in F.Bracci, G.Cardamone (a cura di), Presenze. Migranti e accesso ai servizi socio-sanitari, Franco Angeli, Milano, 2005.

Lobbying

- Caligiuri M. (a cura di), Le lobbies queste conosciute, Università degli Studi della Calabria, Rende, 2000.
Fotia M., Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere, Dedalo, Bari, 2002
Graziano L., Le lobbies, Laterza, Bari, 2002

Arene deliberative

- Bobbio L. (a cura di), A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi,ESI, Napoli, 2004. [http://www.cantieripa.it/allegati/A_più_voci.pdf.]
Bobbio L., "La democrazia deliberativa nella pratica", in Stato e Mercato, XXV, n. 1, pp67-88 , 2005.
Ciarini A., "Per una modellistica delle forme partecipative alle arene deliberative", in Quaderno di Ricerca n. 6, DIES, Roma, 2006.
Hajer, M.A., Wagenaar, H. (a cura di), Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society, CambridgeUniversity Press, Cambridge, 2003.
Pichierri, A., La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture, Il Mulino, Bologna, 2002
Young, I.M., "Activist Challenges to Deliberative Democracy," in Political Theory, vol. 29, n. 5, pp. 670-690, 2001.

Policy network

- Borzel Tanja A., "Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea", in Stato e Mercato, n. 54, pp. 389-432, 1998.
Kenis P., Schneider V., "Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox", in Marin B., Mayntz R. (a cura di), Policy network: empirical evidence and theoretical considerations, Frankfurt, Campus, 1991.
Klijn E.H., Koppenian J., Public Management and policy networks: foundations of a network approach to governance, Public Management: an international journal of research and theory, vol. 2, no. 2, pp. 136-158, 2000.
Koppenjan J., Kickert W.J.M., Klijn E.H., Managing Complex Networks. Network Strategies for the Public Sector, Sage, 1997.
Marsh D. (a cura di), Comparing policy networks. Public policy and management, Open University Press, 1998.
Marin B., Mayntz R. (a cura di), Policy network: empirical evidence and theoretical considerations, Frankfurt, Campus, 1991
Mongelli A., Geografia delle risorse sociali, FrancoAngeli, Milano, 1999
Rhodes RAW, Understanding Governance. Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham Open University Press 1997.

Reti

- Butera F. 1990, Il castello e la rete. Impresa, organizzazione e professioni nell'Europa degli anni Novanta, Milano, F.Angeli.
Chiesi A.M., L'analisi dei reticoli, Franco Angeli, Milano, 1999.
Habermas J., Le teorie dell'agire comunicativo. Razionalità dell'azione e razionalità sociale, il Mulino, Bologna 1986
Piselli F., Reti. L'analisi di network nelle scienze sociali, Donzelli, Roma, 2001
Mikkelsen M., Policy network analysis as a strategic tool for the voluntary sector, Policy Studies, Volume 27, Number 1, March 2006, Routledge
Scott J., Social network analysis : a handbook, London Sage Publications, London, 2000.
Shon D.A., Rein M., Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies, Basic Book, New York, 1994
Tognetti Bordogna M., (a cura di), I colori del welfare, Franco Angeli, Milano, 2004.
Wasserman S., Faust K., Social network analysis : methods and applications, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

La Società Italiana di Medicina delle Migrazioni

Le Caratteristiche della SIMM

Definite nelle relazioni e nella prassi dai vari Consigli di Presidenza e dalle Assemblee dei Soci

La Pluridisciplinarietà

Nel corso degli anni, alla SIMM hanno aderito medici, psicologi, antropologi, sociologi, infermieri, mediatori culturali, assistenti sociali e altri operatori socio-sanitari, italiani e stranieri. Questa scelta di pluridisciplinarietà di competenze e profili professionali, ha permesso alla Società di avviare una riflessione a tutto campo sui temi socio-sanitari riferiti alla popolazione straniera e di pianificare proposte ed interventi spesso innovativi.

L'Essenzialità, la Libertà e le Collaborazioni

La SIMM nasce soprattutto dalla spinta delle esperienze del volontariato sanitario confessionale e laico, e ne eredita le caratteristiche di gratuità, essenzialità e trasparenza. La scelta di non entrare in una logica di servizi e di convenzioni ma quella di valorizzazione delle competenze, anche progettuali, dei singoli gruppi, ne fanno una aggregazione strutturata ma libera e non condizionata da interessi di potere e di affermazione. Ciò ha permesso di collaborare a livello locale e nazionale con vari Enti Istituzionali e non (Ministero della salute, CNEL, Assessorati regionali e comunali, Consulte, Forum, Società scientifiche e Gruppi di lavoro specifici...) nell'unico interesse di promuovere politiche ed azioni per la tutela della salute dei cittadini immigrati in una logica di salute globale e senza esclusioni.

La Rete e i GrIS

Altra scelta strategica della SIMM è quella di favorire la conoscenza e la collaborazione tra quanti si impegnano a vario titolo per assicurare diritto, accesso e fruibilità all'assistenza sanitaria degli immigrati partendo da ciò che unisce e valorizzando l'esperienza di ciascuno. Ciò si traduce spesso in un lavoro in Rete che ha affinato una metodologia applicativa nei Gruppi locali Immigrazione Salute (**GrIS**), vere e proprie Unità Territoriali della SIMM. Presenti in varie realtà italiane si ritrovano su obiettivi condivisi che possiamo così riassumere:

- 1) di fare informazione e attivare discussioni sugli aspetti normativi specifici nazionali e locali, sulle iniziative intraprese nei servizi pubblici e nei servizi del volontariato e del privato sociale;
- 2) di 'mettere in rete' gruppi, servizi, persone, competenze e risorse sia assistenziali sia formative;
- 3) di elaborare proposte in termini politico-organizzativi;
- 4) di fare azione di 'advocacy' sulle istituzioni.

Le Consensus e le Raccomandazioni

Periodicamente i Soci della SIMM si incontrano in una **Consensus Nazionale** per definire le linee strategiche della Società e le proposte/azioni da portare avanti a livello internazionale, nazionale e locale. Ciò si traduce in **Raccomandazioni** che diventano riferimento per l'impegno di ciascun gruppo e/o socio. Sono state prodotte delle **Linee Guida sulla formazione** per enfatizzare l'importanza di questo aspetto anche come elemento per l'integrazione.

Per aderire alla SIMM

Possono aderire alla SIMM, singole persone, di qualsiasi ambito professionale, nazionalità, idea politica che ne condividano obiettivi e strategie e comunque che siano interessati alla promozione della salute del cittadino immigrato. Si deve inviare una richiesta alla Segreteria, indicare due Soci di riferimento, allegare il proprio curriculum e pagare annualmente una quota stabilita dal Consiglio di Presidenza. La SIMM mette a disposizione dei Soci informazioni e documenti attraverso un proprio **Sito Internet** e una **Newsletter**.



Per informazioni:

info@simmweb.it

coordinamento.gris@simmweb.it

sito:

www.simmweb.it

per una salute globale e un servizio sanitario equo, transculturale e senza alcuna esclusione