

LONTANO DAGLI OCCHI. POLITICHE, CITTADINANZA E DIRITTI NELLE MARCHE

SAMUELE ANIMALI

DIFENSORE CIVICO, GARANTE PER L'INFANZIA E DETENUTI, REGIONE MARCHE

Le carenze e le disfunzioni delle politiche sociali mettono gioco non solo la dignità delle persone coinvolte, in termini di diritti essenziali che vengono loro negati, ma qualificano la comunità intera in termini di livelli di civiltà e di democrazia. Che non possono dirsi conquistati una volta per tutte ed anzi appaiono oggi particolarmente fragili

Per definizione gli esclusi diventano invisibili. Esserci e non essere visti è come una condanna ulteriore rispetto alla semplice ingiustizia sociale, per cui ci sono sempre stati ricchi e poveri. L'esclusione sociale trascende, d'altra parte, la categoria della povertà, benché ad essa spesso si associ, e talvolta si manifesta come discriminazione vera e propria; è frutto di scelte politiche o di omissioni, trova la sua concausa in una precisa intenzionalità che coinvolge i cittadini e le istituzioni deputate a garantire integrazione e partecipazione.

OGGETTO DI POLITICHE PIUTTOSTO CHE SOGGETTI

Per un verso gli esclusi sono fisicità assoluta, corpi da espellere, da imprigionare, da curare, da custodire, magari da salvare o da educare, ma sempre considerati soggetti passivi. Stranieri, malati, carcerati, disabili, anche i bambini, vengono spesso presi in considerazione astraendo da ciò che di questi corpi fa persone, dunque soggetti tout court, portatori di dignità, di diritti, di storie, di culture, di affetti... Anche quando di essi si occupano le istituzioni pubbliche sono oggetto di politiche, piuttosto che soggetti. Per recuperare visibilità alla dignità delle persone una delle condizioni necessarie è rendere più visibili le politiche attraverso le quali questa dignità è promossa o messa tra parentesi. Inoltre assicurare partecipazione nei processi di definizione di queste stesse politiche.

Non è questa la sede per approfondire la questione del ruolo e dell'importanza della burocrazia (weberianamente definita) in una società complessa. Non ha bisogno di grosse spiegazioni, invece, l'affermazione per cui non basta enunciare i diritti all'interno di buone norme, ma occorrono degli atti amministrativi che applichino queste norme puntualmente

ed in coerenza con il loro dettato. I diritti vengono in gioco nel quotidiano. Quand'anche, come talvolta accade, le stesse norme non assumano orientamenti regressivi, esse sono continuamente in bilico tra un'interpretazione delle disposizioni che attinge all'arbitrio ed un loro rispetto solo formale che fa da scudo ai funzionari, in sostanza una fuga dalla responsabilità.

L'antidoto a questo uso delle norme che definirei privatistico e strumentale sembra essere in primo luogo la trasparenza. Giuridicamente si tratta di un principio generale non derogabile dell'azione amministrativa, attinente alla garanzia dei livelli essenziali di cui all'art. 117 Cost. (art. 22 comma 2 L. 241/90). Sotto un profilo più sostanziale si tratta del presupposto su cui riposa non solo l'affidabilità ma anche l'efficacia di una pubblica amministrazione.

Sciogliere il nodo dell'informazione è essenziale per la buona amministrazione. Non si tratta solo di capire quali pericoli corriamo (è il caso per esempio dell'informazione ambientale); né di tentare di sostituirsi ai governanti, esercitando un controllo generalizzato e sistematico sul loro operato in assenza di interessi specifici, circostanza che nella legislazione italiana costituisce espressamente un limite al diritto di accesso alla documentazione amministrativa. Il nodo sembra essere non tanto quello di evidenziare le criticità in base alla valutazione degli effetti dell'azione amministrativa, ma di capire in che modo siamo governati. Ciò può avvenire in forza di un'interlocuzione sistematica e qualificata nei processi decisionali, e dunque concettualmente e logicamente prima di constatare gli effetti di quelle stesse decisioni.

Ci sono, credo, anche dei luoghi comuni da sfatare al riguardo. Anzitutto che l'informazione senza partecipazione sia del tutto inutile. Un'opinione pubblica e cittadini ben informati sono già di per sé un argine ad evitare derive verso l'incompetenza o l'illegalità. Se ci spostiamo poi dal punto di vista degli stakeholder a quello dei decisori troviamo almeno un altro luogo comune, e cioè che la partecipazione ed un'informazione troppo approfondita bloccano le scelte. Per il che la partecipazione è spesso strumentalizzata dai decisori come un rituale che serve alla legittimazione delle scelte, non alla loro definizione.

LA LOGICA DELL'INTERFERENZA

A questi atteggiamenti si può contrapporre una logica dell'interferenza, che richiede evidentemente un preciso impegno da parte della cittadinanza. Essere cittadini non è naturale come invecchiare e aver fame, ma il sapere dei cittadini, la loro responsabilizzazione in questo senso, genera ulteriore responsabilizzazione in capo agli amministratori. Normalmente si ragiona su un modello per cui le persone (gli stakeholder) sono ignoranti e gli esperti (i professionisti) sono in grado di individuare le migliori decisioni. Un modello più realistico e praticabile tiene conto, al contrario, del fatto che gli interessi generano esperienza e riposa sul presupposto che le persone (gli stakeholder) sono normalmente esperte dei loro problemi e dei loro interessi (quando non anche delle soluzioni), mentre gli esperti (i professionisti) forniscono le migliori informazioni. In questo modo al binomio diritti vs. doveri si affianca il binomio altrettanto importante poteri vs. responsabilità: chi decide, per sé o per altri, risponde delle conseguenze delle proprie decisioni, ma anche chi sopporta le conseguenze va chiamato a partecipare. Spesso, al contrario, ci si trova di fronte alla situazione per cui poteri più o meno esplicitamente concentrati non sono bilanciati, di fatto, da corrispondenti responsabilità; ma questo è un altro discorso.

Certamente la prospettazione dell'intera questione ha bisogno di essere meglio tematizzata, ma mi sembra ad ogni modo di poter affermare che l'empowerment (termine che di questi tempi ha più mercato rispetto a emancipazione o liberazione) dei cittadini garantisce maggiore accountability in capo ai sistemi politico amministrativi.

E' in questa prospettiva che come ufficio dell'Ombudsman regionale (difensore civico, garante dei minori, garante dei detenuti) abbiamo recentemente promosso la redazione di un "Rapporto" sui diritti nelle Marche, a cura del sottoscritto (Carocci, 2009)¹. Il libro vorrebbe inserirsi in un percorso del tipo di quello sopra delineato, utilizzando le funzioni svolte dall'autorità di garanzia come uno dei possibili catalizzatori rispetto alle istanze che sono espressione della "cittadinanza" intesa come modo di porsi rispetto in particolare alla società politica. Coerentemente con il quadro riassunto in queste righe gli autori che hanno collaborato all'opera non sono solo ricercatori con più o meno esperienza in materia di politiche sociali, ma anche operatori che si confrontano sul campo con i temi trattati, qui ed ora, come si declinano sulla carne viva. Ben prima che la stesura del libro venisse progettata, la riflessione su questi temi era peraltro già diventata, in varie sedi, oggetto di confronto più o meno intenso con il sottoscritto.

Di regola l'azione di un'autorità di garanzia come un difensore civico sconta le debolezze tipiche di un approccio casistico. Si è trattato dunque di realizzare un'opera di ricucitura e messa in prospettiva del materiale raccolto in alcuni anni di lavoro, per poi selezionare alcune questioni rilevanti e rappresentative delle criticità delle politiche osservabili, non solo regionali, chiamando degli esperti ad analizzarle.

Si tratta di un lavoro che anzitutto fa incrociare diverse distanze. La distanza come emarginazione delle persone fragili o escluse; la distanza di una regione, le Marche, le cui rappresentazioni scontano luoghi comuni (la regione plurale, la regione a misura d'uomo...) che rendono più difficile tematizzare le questioni rilevanti in materia di politiche sociali; la distanza di un'amministrazione che spesso si muove secondo logiche auto-referenziali, non sempre capace di ridefinire in tutte le sue implicazioni l'interesse pubblico come interesse dei cittadini. Ne viene fuori un'indagine su alcuni dei principali temi che delineano la questione dei diritti e della loro tutela nella regione Marche e su come essi si qualificano specificamente in ragione di un approccio che mantiene in primo piano la loro dimensio-

¹ Samuele Animalì (a cura di), Politiche e cittadinanza. Rapporto sui diritti nelle Marche, Carocci, Roma, 2009

ne territoriale. La questione dei servizi sanitari e socio-sanitari per i soggetti più deboli è emblematica. Nonostante alcuni documentabili successi (conti in ordine, liberazione di risorse a favore dell'assistenza extra-ospedaliera...) lo scarto tra bisogni e risposte rimane grave, mentre l'invocata

appropriatezza degli interventi sembra più una chiave di giustificazione dell'agire amministrativo che un orientamento empiricamente verificabile. Se a ciò si aggiunge la scarsa informazione ai cittadini, si intuisce come alcuni degli equilibri raggiunti riposino in realtà su un razionamento occulto in materia di diritti.

L'accompagnamento competente

L'Insegnante Specializzato per l'integrazione scolastica di soggetti con "bisogni speciali" dovrebbe fare molta attenzione al rischio della permanenza del rapporto diadico. Abbiamo l'impressione che non solo questo rischio non venga molto percepito, ma che sia considerato come un modello da perseguire. E questo anche per una ragione umanamente del tutto comprensibile. E' accaduto che e "politiche dei tagli delle spese" abbiano utilizzato argomentazioni confusamente promozionali per giustificarsi. E questo non poteva che suscitare un giusto sospetto e mettere in cattiva luce ogni ragionamento che sviluppasse il superamento del rapporto diadico. Vogliamo richiamare l'attenzione sulla possibilità che entri in gioco la figura dell'Educatore Sociale, e che a questi sia richiesto un accompagnamento competente verso la vita indipendente. Attualmente, l'Educatore è già presente, ma in condizioni quanto mai confuse e precarie. E tali condizioni fanno sì che le sue funzioni vengano subordinate al rapporto diadico, nel senso che viene percepito come sussidiario rispetto all'Insegnante Specializzato che dovrebbe essere di sostegno all'integrazione. L'accompagnamento competente si modella su diverse necessità, accompagnando verso un'altra competenza (ad esempio: un terapeuta); verso un luogo di competenze (ad esempio: un gruppo sportivo); verso un percorso formativo (ad esempio: verso una borsa-lavoro formativa); verso un riconoscimento (ad esempio: della famiglia). In questo modo, l'Educatore Sociale finisce per essere un Insegnante detto "di sostegno" di categoria inferiore. Agisce riempiendo i buchi lasciati dal ridotto numero di ore dell'Insegnante Specializzato. E agisce per consolidare il rapporto diadico. Che riteniamo vada superato in un processo evolutivo. E proprio per questo, proponiamo il seguente schema: l'Insegnante Specializzato per l'integrazione scolastica di soggetti con "bisogni speciali" agisce in riferimento al progetto scolastico; l'Educatore Sociale agisce per il progetto di vita; Entrambe agiscono per la vita indipendente. Un Educatore Sociale potrebbe farsi carico di tre soggetti, con età diverse. Un soggetto in età infantile, con esigenze di impegno di tempo di una certa rilevanza (tempo forte); un soggetto in età preadolescenziale, con esigenze di impegno di tempo di minor rilevanza (tempo medio); e un soggetto in età adolescenziale/adulta con esigenze di impegno di tempo minime (tempo debole). Ancora schematicamente: il tempo forte risponde alle esigenze di un accompagnamento assiduo nella quotidianità, per la conquista di autonomie di base, di strumenti di comunicazione sociale, di gestione del tempo e dello spazio; il tempo medio risponde alle esigenze di consolidamento delle abilità di base in diversi contesti di vita sociale; il tempo debole risponde alle esigenze di avere un punto di riferimento (regia) nello sviluppo del proprio progetto di vita responsabile. L'impiego di ausili deve rispondere alle stesse esigenze evolutive, evitando di essere inteso come sostituto ausiliario in un rapporto diadico. Quanto abbiamo illustrato è un riferimento schematico, che va, evidentemente, adattato nelle concrete realtà. Un soggetto con diagnosi e situazione complesse più avere bisogni più intensi e tali da far venir meno il rapporto a tre, e non fare raggiungere pienamente il tempo debole. Lo schema illustrato vorrebbe favorire un rapporto coevolutivo, e prevenire rischi quali la dipendenza del Soggetto, il burn out dell'Educatore...Nello stesso tempo, cercando di individuare un sistema cure formative formalizzato, vorremmo introdurre elementi di minor precarietà e maggiore stabilità. Questo permette di investire sulla formazione come vettore di qualità dell'intervento.

Andrea Canevaro, In *L'integrazione scolastica e sociale*, n. 5/2009.

Il secondo campo di analisi è quello della disabilità, con una focalizzazione specifica sulle barriere architettoniche, per registrare come la prassi sconti un grave ritardo rispetto alla legislazione, che pure andrebbe adeguata quantomeno a livello regionale. Segue una riflessione più generale sulle tipologie di intervento per la disabilità, che evidenzia una grande disarmonia programmatica (così la definisce l'autore), che è un po' il filo rosso che lega anche tutti gli altri interventi: disarmonia tra le politiche adottate da enti diversi, spesso non in grado di assicurare un efficace coordinamento; ma anche disarmonia nelle politiche pensate ed attuate in capo al medesimo ente.

UNA COMUNITÀ LONTANA

L'altra costante che emerge è la marginalità, di riflesso, della comunità nella sua globalità rispetto alle questioni che riguardano l'esclusione e la debolezza, percepite come problemi da delegare alle istituzioni. Ciò accade per scarso interesse o scarsa informazione su questioni percepite come "distanti", almeno finché non si riverberano sulla propria persona o sulla propria famiglia. E' il caso degli immigrati che concorrono per l'assegnazione delle case popolari o degli anziani non autosufficienti per i quali si chiede l'accesso a servizi pubblici. In queste situazioni la scarsa dimestichezza con la burocrazia muta in rassegnazione e la disinformazione rischia di diventare ostilità. L'immigrato, il detenuto e lo zingaro sono figure paradigmatiche a questo riguardo.

Nella parte centrale del volume si tende anche a decostruire l'allarme generato da certi tipi di marginalità, con dati che consentono di guardare in una prospettiva più corretta le presunte minacce e mettere nella giusta prospettiva i rispettivi bisogni di protezione. Chi minaccia chi? In questo momento i suicidi e le condizioni di affollamento dei carceri, gli sgombri di rom e di immigrati, gli episodi di intolleranza, descrivono una situazione in cui la bilancia del rischio pende più che mai a svantaggio delle persone marginali, tanto più

quando assommano in sé diverse forme di stigma (detenuti immigrati, poveri di etnia rom...).

Anche i minori stranieri non accompagnati, da questo punto di vista, assommano in sé condizioni diverse di debolezza, e meritavano un'attenzione particolare in quanto le Marche sono terra di approdo tra le più frequentate. Un transito che si svolge relativamente sordina. Così la discussione sui costi dell'accoglienza e sulla loro distribuzione rischia di prevalere, per esempio, su una riflessione circa la schizofrenia di un sistema che, volente o nolente, si dimostra solidale con gli infradiciottenni ma vorrebbe scacciare e comunque pensa di non avere più nessuna possibilità da offrire alle stesse persone, a qualche mese o pochi anni di distanza, non appena diventate giuridicamente adulte.

L'ultimo contributo ancora da citare tra quelli che fanno parte del volume riguarda i minori a rischio, questione rispetto alla quale mi limito a sottolineare l'evidente centralità del rapporto tra prevenzione ed emergenza, che spesso di fatto si inverte nelle valutazioni dei decisori. Decisori per i quali finisce per diventare più semplice (e forse anche più appagante in termini di consenso) intervenire sul fenomeno che si manifesta nella sua fase acuta piuttosto che investire in azioni precoci di contrasto. Una riflessione di questo tipo si attaglia anche alla valutazione di altre politiche, penso in particolare alle politiche ambientali, che ben potrebbero essere oggetto di un altro volume, e ne abbiamo escluso la trattazione in fase di progettazione di questo libro solo per avere un focus più omogeneo.

Infine va sottolineato che le carenze e le disfunzioni delle politiche sociali mettono gioco non solo la dignità delle persone coinvolte, in termini di diritti essenziali che vengono loro negati, ma qualificano la comunità intera in termini di livelli di civiltà e di democrazia. Che non possono dirsi conquistati una volta per tutte ed anzi appaiono oggi particolarmente fragili.

