

Introduzione

Samuele Animali, Maura Marchegiani¹

1. Lontano dagli occhi

Il porto di Ancona è a 500 metri dal nostro ufficio. Ogni giorno sbarcano persone, molti non hanno 18 anni, che cercano di passare la frontiera aggrappate sotto un camion o confuse tra il collettame di grossi rimorchi. A 100 metri da lì, davanti al teatro delle Muse o in piazza del Papa si prende l'aperitivo e semplicemente si parla d'altro². Una ribalta offerta ad un pubblico che rimane invisibile ai più, nonostante una vicinanza fisica potenzialmente inquietante. Esserci e non esser visti, vedere e essere invisibili, è come una condanna ulteriore rispetto alla semplice ingiustizia sociale per cui ci sono sempre stati ricchi e poveri, è come la doppia mandata sulla porta chiusa della cella. Per un verso gli *esclusi* sono fisicità assoluta: corpi da espellere, da imprigionare, da curare, da custodire, magari anche da salvare. Ma anche paradossalmente l'astrazione a volte totale da ciò che di questi corpi fa persone, dunque soggetti portatori di dignità, di diritti, di storie, di culture, di affetti, di stati d'animo... Quando e se le istituzioni pubbliche se ne occupano, essi sono *oggetto* di politiche. Vale per tutti i capitoli di questa storia che presentiamo, a compendio larghissimamente imperfetto e parziale di molte questioni, di cui solo in parte ci occupiamo, e dell'impegno di molti, che condividiamo e viviamo in maniera tutto sommato marginale.

Essere lontano dagli occhi è anche un po' il destino della nostra regione: provincia assoluta, distanza caratteriale prima ancora che topografica e logistica, medietà quasi fatta destino, persino nei depliant turistici ("l'Italia una regione"). Del che poi va detto che si tratta di una semplificazione eccessiva, come di ogni luogo comune, salvo forse un evidente provincialismo usato abbastanza efficacemente per proteggersi dai cambiamenti, o per approfittare dell'essere eventualmente sopravvalutati.

La retorica sulle Marche "regione plurale", oppure sul guscio da rompere, sono forse altrettanti alibi per trasformare la rappresentazione di una distanza strutturale (e direi anche infra-strutturale) in un dato congenito e quasi in una risorsa. Tale è nella misura in cui tiene relativamente al riparo da perturbazioni esterne. Ma questa distanza è senz'altro anche un handicap, cui si fa fronte ora facendo tesoro del ritardo per metabolizzare meglio di altri i rovesci subiti da chi è in prima linea; ora facendo leva su un contadino buon senso che impedisce la catastrofe là dove la semplice incapacità o disonestà porterebbe a rovesci ben più spettacolari e distruttivi. Tutto ciò consente di

¹ Nell'introduzione Maura Marchegiani ha scritto il §4, Samuele Animali i primi 3.

² Lo spunto fornito dai dati che emergono anche nell'ambito di una delle piste di lavoro dell'ufficio del Garante per i minori viene riproposto in maniera efficace in un articolo di Sergio Sinigaglia su *Il manifesto* del 3 maggio 2009.

continuare a godere di una certa benigna comprensione ed auto-comprensione (auto-assoluzione) e di pensare che va tutto bene semplicemente perché va meglio che altrove.

2. *Perché l'ombudsman*

L'idea di questo piccolo libro nasce da un punto di forza e da una debolezza, e il volume si configura come una sfida e una scommessa.

Certamente un'azione sul tipo di quella del difensore civico sconta tutte le debolezze di un approccio casistico, debolezze accentuate dal "genere" della relazione che necessariamente caratterizza i rapporti che rende pubblici annualmente per dovere legislativamente sancito. Questi rapporti che si configurano appunto quali resoconti dell'attività svolta, che vengono presentati al pubblico e soprattutto all'assemblea che ha eletto l'autorità di garanzia.

Nella relazione di queste autorità di garanzia è difficile realizzare un'opera di ricucitura e di "messa in prospettiva" del materiale raccolto, perché la relazione ha fini ben precisi e il dato empirico che viene maneggiato genera inevitabilmente una certa miopia, non fosse altro perché l'utenza ed il difensore civico si scelgono l'un l'altro. Occorre allora inforcare gli occhiali adatti. Di qui la sfida di provare a dire cose rilevanti ed originali, parlando specificamente come istituzione, attraverso un lavoro di ripensamento dell'attività svolta e di riorganizzazione dei dati che consente di raccogliere. Per giungere a questo approfondimento è stato necessario anzitutto confrontarsi con degli *esperti*. Sono stati poi individuati, con particolare riferimento alle politiche sociali, materie e temi particolarmente rilevanti all'interno della nostra attività.

Si potrebbe pensare che si tratti della mera riproposizione di istanze o addirittura di rivendicazioni già formulate in altre sedi (stampa specializzata in particolare), senza alcuna rilevanza aggiuntiva. Crediamo tuttavia che il valore aggiunto sia nella selezione che abbiamo effettuato rispetto ai temi ed alle persone che ne parlano; inoltre nella valenza istituzionale che assumono questi interventi, nella misura in cui sono inseriti nel contesto di un'attività istituzionale quale quella dell'autorità di garanzia, e nell'operazione *riflessiva* compiuta dalla regione quando ha deciso di continuare ad avvalersi di un ufficio del difensore civico e poi alla luce della sua recente trasformazione in ombudsman regionale (L.R. 23/2008). La pubblicazione di un volume di questo tipo (per quanto *sperimentale*, specialmente nel senso che potrebbe rimanere del tutto episodica), sembra un passo coerente rispetto ad una progettualità che intenda stimolare il miglioramento della complessiva performance delle strutture amministrative, specie in considerazione dei diritti e degli interessi delle categorie di utenza più deboli (minori, detenuti, ma anche anziani, disabili, minoranze etniche...)

L'inquadramento di istanze esterne, talvolta dialettiche, all'interno di un agire istituzionale quale quello dell'Autorità, può agevolare una lettura più corretta della complessità e rappresentare un

modo efficace di fare i conti con l'auto-referenzialità tipica dell'amministrazione e certamente funzionale all'efficacia ed alla correttezza del suo agire.

La scommessa che è all'origine di questo volume è che un'attività che muove dalla prospettiva delle frizioni e delle inerzie possa rappresentare un osservatorio significativo sulle politiche pubbliche, in questo caso in ambito regionale. L'autorità di garanzia ha una posizione molto privilegiata. Con poco sforzo, conoscendo o dovendo conoscerne le dinamiche interne, è pienamente consapevole dei meccanismi che presiedono all'attività della pubblica amministrazione, anche nella sua microfisica locale. Può cogliere forse qualcosa che talvolta sfugge allo studioso ed all'analista. Non è tuttavia parte integrante di questa stessa amministrazione. E' meno di un osservatore partecipante, più di un estraneo.

In effetti nella dialettica interno-esterno che si crea nella figura del difensore civico - costitutivamente organo amministrativo a tutti gli effetti ma allo stesso tempo estraneo all'amministrazione in forza della sua indipendenza e dei meccanismi di reclutamento del titolare monocratico - sta forse il suo maggior valore aggiunto. Non solo con la sua azione l'autorità di garanzia attiva quale catalizzatore la capacità dell'amministrazione di auto-correggersi, ma costituisce un canale di apertura verso l'esterno dei formalismi posti a garanzia della sua operatività. Si configura dunque come uno dei meccanismi attraverso cui viene continuamente riqualficata in termini giuridici e burocratici la pressione sociale sulla pubblica amministrazione. Pressione che minaccia di bloccare le decisioni, ma costituisce presupposto essenziale per la legittimazione e l'efficacia di queste stesse decisioni, introducendo continuamente temi e contenuti che l'amministrazione è chiamata a rielaborare. In questo senso l'ombudsman svolge un ruolo integrativo rispetto a quello tradizionalmente ritenuto proprio della politica, che si pone invece piuttosto quale garante della legittimità della selezione di questi temi specificamente attraverso l'attività legislativa e quanto ad essa connesso³. Di qui forse anche l'equivoco che porta a fraintendere il ruolo della difesa civica rispetto alla politica, tanto che l'opinione pubblica le percepisce come perfettamente solidali tra loro, mentre la politica guarda alla difesa civica come ad una concorrente, a tratti anche pericolosa e comunque con una funzione ancillare in quanto non munita della stessa legittimazione.

Quanto detto porta anche a pensare di poter ridefinire l'identità della difesa civica in un orizzonte processuale secondo cui rileggere la tradizionale contrapposizione tra difensore civico / garante dei diritti umani e difensore civico / custode della trasparenza e del buon andamento della pubblica amministrazione. Ho timore di proporre un'affermazione dalla portata filosofica discutibile come

³ Sono passaggi che scontano la suggestione della lezione di Luhmann e delle riflessioni che ne sono scaturite in capo ai molti commentatori e critici. Non è questa la sede per una review della letteratura; esplicherò qualche riferimento nell'ultimo testo di questo volume.

quella per cui non è data garanzia dei diritti umani se non all'interno di una prospettiva anche singolare, individuale, ma anche amministrativa in senso proprio. Certamente le autorità di garanzia svolgono un'opera di *auditing* in senso letterale, cioè di ascolto, osservazione e acquisizione di dati. Nell'esaminare e valutare le attività di un'organizzazione viene prestata assistenza ai singoli cittadini, ma ciò di cui si tratta veramente è del riconoscimento *in concreto* di un *diritto* o comunque dell'esistenza di un interesse giuridicamente tutelato o tutelabile. Va anche sottolineato che, per la natura stessa delle funzioni e dei poteri dell'ombudsman, il confronto si sposta dal piano del conflitto di poteri e della gerarchia tra poteri a quello della dialettica, della persuasione, dell'argomentazione. Ciò impedisce che le questioni sui diritti, che di regola riguardano minoranze, si decidano soltanto in base a rapporti di forza intrinsecamente violenti.

3. *Perché il rapporto*

Aggiungo alcune precisazioni a quanto ho già cercato di evidenziare nel paragrafo precedente. Leggendo questo volume il lettore si renderà conto che, sebbene una parte dei contributi vengano dal mondo dell'associazionismo di *advocacy*, si è cercato di evitare un atteggiamento rivendicativo per privilegiare un approccio descrittivo, direi anche scientifico, sia pure con molte pecche di carattere metodologico e senza velleità accademiche. E' evidente che l'attenzione è focalizzata sulle frizioni e sulle inerzie dell'azione della pubblica amministrazione. Ma l'obiettivo principale per cui l'ufficio dell'ombudsman ha chiamato a raccolta alcuni esperti (specificamente dei fenomeni locali, per averli studiati, trattati e talvolta esserne stati in qualche modo protagonisti) è la necessità di *indagare*, precisamente come ricercatori nel senso proprio del termine, in maniera da approfondire e dare senso ad una parte almeno delle indicazioni che ci vengono dalle segnalazioni che riceviamo quotidianamente. L'insieme di questa attività di trattamento di una mole considerevole ma disomogenea di questioni rischia altrimenti di non approdare mai ad una consapevolezza del quadro, e degli obiettivi di un impegno senz'altro considerevole in termini di tempo e di risorse umane e finanziarie impiegate, per rimanere confinato nei limiti imposti da un approccio puramente casistico. Si tratta di una sorta di esercizio di auto-coscienza con qualche pretesa di sistematicità, con molte semplificazioni e con un margine di indefinizione piuttosto ampio.

Nell'ottima pubblicazione recentemente curata da Genova e Palazzo (2008) sul welfare nelle Marche si trattava di raccontare e sottoporre a vaglio critico un'esperienza, per quanto possibile cogliendone le sue varie sfaccettature. Qui non c'è analisi sistematica. Si tratta di focalizzare alcuni punti di frizione tra le politiche enunciate e quelle praticate. Tuttavia, inevitabilmente, un quadro analitico è presente in filigrana. E' dunque è possibile delineare alcuni caratteri peculiari delle politiche in essere nella regione con riguardo a questioni che forse non sono al centro dell'interesse,

ma sono la cartina di tornasole e la fotografia di un modo di essere delle Marche, di una caratterizzazione la cui consapevolezza aiuta a comprendere i motivi di una specificità.

La dimensione territoriale sembra decisiva per descrivere i problemi e per configurare le soluzioni. I rapporti nazionali tendono a schiacciare le analisi sui connotati che i fenomeni assumono nelle grandi città o in aree particolari del paese. Un'ottica regionale o di area vasta permette di contestualizzare più efficacemente le questioni.

La scelta degli esperti a cui è stata affidata la stesura dei singoli contributi non è casuale. Sono persone che in una maniera o nell'altra hanno lavorato con il sottoscritto o per il sottoscritto, dunque persone "di fiducia" nel senso più ampio del termine; alcuni di loro sono stati anche utenti del servizio di cui mi occupo. Avremmo potuto semplicemente far ricorso alla *società civile*, per esempio chiedere vari contributi scritti direttamente alle associazioni. Si tratta però di una scelta che si sarebbe scontrata con l'esistenza di opzioni ideologiche difficilmente superabili. Soprattutto questo doveva essere un lavoro compiutamente ed esclusivamente dell'ombudsman, per non cadere nella tentazione di scaricare all'esterno la responsabilità del lavoro svolto, senza la quale la visibilità garantita dalle pubblicazioni è altra cosa, è incompiuta, non è motivo di trasparenza e fonte di responsabilità e forse non si riesce nemmeno ad instaurare un dibattito costruttivo. Naturalmente queste persone dovevano avere una serie di requisiti. Dovevano avere esperienze di ricerca (dentro o fuori l'università) ma essere anche espressione del territorio e operatori, locali nel senso pieno del termine. Persone coinvolte, ma non direttamente responsabili delle politiche di cui parlano, per fare salvo il ruolo di osservatori. Certamente questi propositi hanno avuto un'attuazione piuttosto approssimativa, chi legge avrà modo di valutare se la riuscita è quantomeno soddisfacente.

Va anche precisato che il *genere letterario* del rapporto è rispettato solo in parte, in primis perché questa non è un'opera destinata ad una riproposizione ad intervalli regolari. Si tratta piuttosto di un esperimento, sono curioso di vederne i risultati. Spero altrettanto curiosi siano i lettori.

4. Contenuto del rapporto

Il presente volume contiene una serie di contributi su alcune questioni particolarmente delicate che toccano da vicino la nostra Regione.

La suddivisione in grandi aree tematiche, diverse, benché tutte riconducibili ad un'ottica di attenzione verso la persona, caratterizza il volume e si rende funzionale all'analisi di aspetti specifici, sui quali gli autori si sono soffermati, a partire da una prospettiva essenzialmente operativa, descrivendone il contesto di riferimento, evidenziandone eccellenze e criticità, avanzando considerazioni e proponendo spunti di riflessione.

E' in questa chiave di lettura che il Rapporto acquista un suo valore peculiare, in quanto esso si propone di offrire un punto di riferimento per mantenere alta e costante l'attenzione su aspetti che riguardano da vicino l'essere umano e su cui un'adeguata *governance* può incidere positivamente.

Il tema della salute costituisce, in un certo senso, il filo conduttore di tutto il libro.

Il primo capitolo si apre con un'analisi delle politiche regionali relative ai servizi sanitari e sociosanitari nei confronti dei soggetti deboli, in quanto colpiti da patologie che ne minano l'autosufficienza, con un'attenzione particolare alla situazione della sanità regionale in relazione agli anziani.

Proprio sul carattere di maggiore vulnerabilità di alcune categorie di individui si snodano tutti gli altri contributi.

Il secondo capitolo, dedicato alla disabilità, affronta due tematiche particolarmente complesse e strettamente connesse all'organizzazione territoriale dei servizi: i due contributi riguardano infatti da un lato la programmazione regionale nel settore socio-sanitario, con specifico riguardo alle persone disabili e dall'altro la questione delle barriere architettoniche, mettendo in evidenza la necessità di un'adeguata *policy* in materia, che sia realmente rispettosa e attenta nel garantire i diritti di tutte le persone, comprese quelle con disabilità.

La tematica della salute, intesa come diritto di ogni individuo a ricevere assistenza e cure sanitarie, è affrontata nel terzo capitolo con riferimento ad un'altra particolare categoria di individui, i detenuti, attraverso la messa in luce delle peculiarità che caratterizzano l'accesso al diritto alla salute nel contesto della privazione della libertà personale.

Il quarto capitolo è invece consacrato alla questione dell'immigrazione, attraverso una prima analisi generale delle politiche migratorie su cui si fonda l'orientamento regionale, cui fa seguito un contributo dedicato ad una particolare categoria di migranti, i minori stranieri non accompagnati, nei cui confronti si rendono necessarie misure più mirate ed attenzioni peculiari.

Un'attenzione particolare ai minori costituisce il tema principale del quinto capitolo, nell'ambito del quale un *focus* specifico viene realizzato su quei minori cosiddetti "a rischio", evidenziando le difficoltà di conciliare una funzione punitivo-rieducativa, con il rispetto dei diritti di cui ogni fanciullo è titolare.

Il sesto capitolo è invece dedicato ad un approfondimento della situazione, nella nostra Regione, di popolazioni appartenenti a minoranze, quali, in particolare, Rom, Sinti e Camminanti, che, in ragione delle peculiarità che caratterizzano la loro cultura e le loro tradizioni, richiedono la predisposizione di interventi particolari.

Una questione di ordine più generale è affrontata nel settimo capitolo, dedicato all'ambiente, attraverso l'analisi di un tema particolarmente attuale, relativo allo sfruttamento delle risorse

naturali.

L'ultimo capitolo è infine dedicato alla Pubblica Amministrazione e al ruolo significativo che l'Ombudsman regionale può svolgere nel garantire i diritti di tutti e di ciascuno.

Questo volume

Sono mie l'idea dell'opera e le scelte di fondo circa i suoi contenuti e la sua struttura, come pure la scelta degli autori e la preliminare individuazione dei contenuti di massima dei vari contributi, peraltro sempre nel quadro di un'approfondita discussione con le persone che hanno poi firmato i singoli articoli. E' stata però Maura Marchegiani a tenere i contatti con gli autori, a confrontarsi con loro durante la stesura, a rileggere quanto scritto, a conferirgli una certa omogeneità dialogando con i nostri amici per ottenere il risultato che ci eravamo prefissi. Ovviamente senza il suo contributo la realizzazione di quest'opera non sarebbe stata possibile e altrettanto ovviamente, ferma restando la paternità di chi ha firmato i singoli contributi, la responsabilità per eventuali errori, omissioni, imperfezioni, ingenuità ecc. ecc. che riguardano il lavoro nel suo complesso è esclusivamente mia.

Non rimane che ringraziare tutti coloro che hanno creduto in questa istituzione e nel sottoscritto che indegnamente la rappresenta e che continuano a rinnovare la loro fiducia.

Samuele Animali, Ombudsman regionale delle Marche