

UN ANNO VISSUTO FATICOSAMENTE

NODI E PROSPETTIVE DELLA CITTADINANZA ALLA LUCE DELL'ESPERIENZA DELLA DIFESA CIVICA NELLE MARCHE

SAMUELE ANIMALI

DIFENSORE CIVICO REGIONE MARCHE, UNIVERSITÀ DI MACERATA

Nella tutela dei soggetti deboli in nome della dignità umana non c'è contrapposizione tra interesse pubblico e interesse dell'individuo, non solo perché, per esempio, ciascuno può ritrovarsi disabile, o ad avere un familiare malato ma perché ogni offesa alla dignità umana riguarda l'uomo e non soltanto il singolo individuo

CLANDESTINI NELLE ISTITUZIONI

Agli occhi dell'opinione pubblica la difesa civica è un'istituzione poco efficace, piuttosto dispendiosa e largamente succube del potere politico ed integrata nelle sue logiche più deprecabili. Si tratta, d'altra parte, di un istituto quasi estraneo al nostro ordinamento giuridico, caratterizzato da una certa ambiguità di inquadramento in sede dottrinale e da molta indeterminazione per ciò che riguarda l'individuazione della sua funzione sociale (strumento di mediazione o di risoluzione alternativa delle controversie? autorità amministrativa? organo di controllo? modalità della comunicazione pubblica?). In tutto ciò certamente influisce anche l'ambiguità della legislazione italiana, che recepisce in maniera molto parziale ed episodica e comunque soprattutto su scala locale quella che è invece un'esperienza consolidata in altre nazioni ed a livello di Unione europea.

Non è questa la sede per cercare di far chiarezza in questo panorama complesso. Vorrei invece evidenziare, utilizzando riferimenti concreti, che l'azione della difesa civica costituisce una risorsa correntemente sottovalutata, pur con i suoi evidenti limiti strutturali e contingenti.

Le pratiche sociali, così come sono rappresentate nella casistica che giunge all'attenzione di un difensore civico, continuamente pongono in discussione non solo l'uguaglianza, ma la stessa dignità delle persone, che rappresenta per così dire il plafond sul quale si afferma prima ancora che l'emancipazione dell'individuo il suo riconoscimento come tale. Questo avviene anche in contesti sociali apparentemente alieni dai contrasti stridenti che caratterizzano per esempio le periferie delle grandi città o i territori dove si afferma maggiormente il contro-potere mafioso. Spesso la

difesa civica si occupa di categorie di problemi che a causa della loro scarsa visibilità fanno fatica ad affermarsi nell'agenda dei politici.

Purtroppo non sempre questa istituzione può contare su risorse, garanzie, strumenti adeguati a svolgere i propri compiti. Le sue caratteristiche peculiari richiedono, più che in altri settori, personale selezionato fuori dalle logiche burocratiche e politiche, competenze trasversali e possibilità di contare su contributi specialistici, forti legami con la società civile e, va detto, anche garanzie basilari per l'attività dei titolari dell'ufficio e la possibilità di gestire in autonomia le risorse assegnate. Diventa altrimenti più facile controllarne o limitarne la sfera d'azione.

GUARDANDO ALLE MARCHE

Il fatto che l'amministrazione regionale, al di là delle generiche dichiarazioni d'intenti, non riesca a fornire risposte puntuali a quesiti come quelli che riguardano la questione delle non autosufficienze - che è tra le principali cause di disagio sociale - dimostra che nei rapporti con la pubblica amministrazione la difficoltà non è soltanto quella di ottenere provvedimenti adeguati, ma ancor prima quella di mantenere nell'agenda politica ed amministrativa una certa classe di problematiche come priorità. A fronte di criticità puntualmente individuate non sono arrivate le risposte chiare neanche su questioni importanti come la determinazione del contenuto della quota alberghiera o la definizione univoca della tipologia delle strutture sanitarie ed assistenziali (abbiamo insistito in particolare sulle RSA disabili psichici).

In questi casi per essere efficace la difesa civica dovrebbe avere anzitutto il ruolo di dare risonanza alla voce ed alle rivendicazioni della società civile. Una società civile che

spesso è pienamente capace di rielaborare correttamente, approfonditamente e con competenza le istanze che emergono sul territorio, ma altrettanto spesso è marginale quanto a peso politico e capacità di influenzare le scelte. L'intervento della difesa civica, pur senza essere risolutivo, può essere valore aggiunto nella misura in cui rappresenta una sorta di certificazione di rilevanza, alla luce dell'ordinamento giuridico vigente, di prese di posizione di persone deboli per definizione, voci che soccombono nell'agone politico, dove prevalgono le logiche di confronto tra poteri e i bisogni soccombono agli interessi.

Sembra esserne conferma il nuovo Piano sanitario regionale, nella misura in cui, al di là di quanto di pregevole vi è rappresentato a livello di intenti (migliorare l'accesso alle prestazioni, ridurre la spesa sanitaria, qualificare maggiormente gli ospedali...), non sembrano esservi sufficienti garanzie che sussistano le condizioni per realizzare quanto prospettato. Molti degli obiettivi fissati in passato sono stati mancati, com'era prevedibile, perché non vi erano presupposti e risorse adeguate. Non è un caso che le prime critiche si siano concentrate sulle modalità del (mancato) confronto in vista dell'approvazione, prima ancora che sui contenuti del Piano. Così quando si proclama l'obiettivo di mettere "il cittadino al centro", l'asse portante della campagna di informazione realizzata in occasione della formulazione del Piano sanitario, ci si accorge che questo stesso cittadino è non *soggetto* ma mero *oggetto* delle politiche. Questo contribuisce a spiegare, credo, l'evidente imbarazzo e difficoltà a monitorare ciò che sta succedendo ed a rendere conto ai cittadini, alle associazioni, perché no, al difensore civico.

Si comprende allora la persistenza di disfunzioni come l'eccessiva attesa per accedere alla diagnostica ed alle prestazioni, che è funzionale anche agli interessi di quegli attori privati che traggono vantaggio dall'inefficienza del SSN. Si crea un circolo vizioso nel momento in cui questi interessi convergono con l'esigenza di far quadrare i conti, realizzata penalizzando la prevenzione e la diagnosi precoce anziché agendo sugli sprechi e sulle disfunzioni organizzative.

RESPONSABILITÀ DISATTIVATE

Le considerazioni che ho sopra illustrato concorrono a sottolineare la centralità della questione della trasparenza. Negli ultimi anni sono

stati dati al management pubblico dei poteri ed una discrezionalità simili a quanto assicurato al management delle imprese private. Ciò è avvenuto in un contesto in cui - nella maggior parte dei casi - il cattivo o mancato esercizio di questi poteri non è sanzionato né dal mercato, né dal controllo del cittadino-utente, né tanto meno dagli organi amministrativi. Sappiamo d'altra parte che delegare al potere giudiziario funzioni improprie di controllo sociale e politico ne accentua l'incapacità a fronteggiare efficacemente il carico di lavoro e genera accuse di politicizzazione, con conseguente delegittimazione della funzione giudiziaria.

Per descrivere tale situazione Pietro Ichino¹ parla di "responsabilità disattivate" e osserva che la condizione per uscire da questa impasse è arrivare ad una condizione di trasparenza tale da consentire un vero e diffuso *civic auditing*, cioè una valutazione informata dell'operato della pubblica amministrazione da parte della cittadinanza attraverso propri osservatori qualificati (associazioni degli utenti, giornalisti specializzati, centri di ricerca). Questo permetterebbe anche di negoziare pubblicamente gli obiettivi di miglioramento dei servizi, con la messa finalmente in discussione delle posizioni di rendita, dei privilegi e delle inefficienze all'interno della PA.

Ci ritroviamo invece in una situazione di impasse perché di fronte alla pubblica amministrazione nella maggior parte dei casi non è possibile né opportuno ricorrere ad interlocutori alternativi (*exit*), né d'altra parte è possibile farsi sentire, denunciare le inefficienze, interloquire efficacemente nelle scelte (*voice*)². I rappresentanti politici, che dovrebbero esprimere la voce della cittadinanza, tendono infatti ad interferire con l'amministrazione per fini del tutto diversi da quelli del miglioramento della sua efficienza ed efficacia.

Tra le ragioni principali per cui lo fanno vi è che debbono muoversi nell'ambito di una cultura orientata verso l'output del sistema, in cui cioè l'elettore si pone nei confronti della politica in base ai benefici che si attende sul piano personale dalla prevalenza di questo o quel partito o di questo o quel candidato. Si tratta di una cultura da sudditi. Una cultura da cittadini è orientata verso l'input: gli elettori sono impegnati nell'articolazione delle domande e in una qualche misura anche nella formazione delle decisioni³. Credo che la difesa civica sia uno degli strumenti che consente questa connessione tra domande e decisioni.

I detrattori della difesa civica all'interno della pubblica amministrazione la considerano una gran perdita di tempo e di denaro, perché, quasi per definizione i burocrati già sanno ciò che a loro si imputa, ciò di cui li si rimprovera, ciò su cui si richiama l'attenzione. Qualsiasi intervento, pertanto, non può che essere giudicato come una fastidiosa interferenza. Credo invece che proprio in questa dimensione dell'interferenza sia in gioco una delle questioni fondamentali della democrazia. La democrazia, infatti, non è il governo della maggioranza, cosa peraltro che necessariamente può avvenire soltanto in forma rappresentativa attraverso le consultazioni elettorali. Non è nemmeno semplicemente la protezione delle minoranze, che di per sé non fa che accentuare lo stato di minorità, anche se è meglio di niente perché può migliorare la vita delle persone. Pare assodato invece che democrazia è partecipazione (lo cantava persino Giorgio Gaber...)

L'art. 118 della Costituzione, dopo la riforma del Titolo V, fa riferimento alla cosiddetta sussidiarietà orizzontale, per cui si formalizza un diritto dei cittadini di agire nell'interesse generale. Questo significa che se i cittadini si prendono cura direttamente dei beni comuni, le istituzioni dovrebbero agevolarli e che quando qualcuno si interessa della sorte della città va ascoltato.

Il puro e semplice ricorso al mercato in settori come la sanità, i trasporti, i servizi sociali, non solo non garantisce servizi migliori, ma è una trappola per la fascia più debole della popolazione, la cui libertà di scelta è condizionata da un'iniqua distribuzione delle risorse. La possibilità di interferire con la pubblica amministrazione introduce un minimo di equilibrio nelle posizioni di potere precostituite ed è una delle poche sanzioni di cui dispone l'individuo ridotto a cliente da convincere, assecondare e sedurre⁴.

GIOCARE A CARTE SCOPERTE

In tutto ciò il difensore civico svolge un'opera di auditing in senso letterale, cioè di ascolto, osservazione e acquisizione di dati, piuttosto che di inquisizione e correzione dei comportamenti e delle procedure. Esamina e valuta le attività di un'organizzazione, ma presta anche assistenza, fornendo analisi, valutazioni, raccomandazioni e commenti qualificati dalla competenza tecnica e dall'autorevolezza dell'ufficio.

Avendo come obiettivo l'empowerment, in particolare delle fasce deboli della cittadinanza, il difensore civico rappresenta una sorta di filtro che seleziona le forme ammissibili e costruttive di interferenza rispetto alle pratiche di governo (non a caso negli statuti locali il difensore civico viene in genere citato tra gli

Manuali per prepararsi al lavoro nella sanità e nel sociale

I due volumi fanno parte della proposta editoriale curata dalla casa editrice *Maggioli*, intitolata esami & professioni; si tratta di manuali pensati per la preparazione di operatori e studenti nelle scelte di percorsi occupazionali e formativi nel lavoro sociale. **L'assistente sociale** è pensato per la preparazione per i concorsi e l'abilitazione all'esercizio della professione di assistente sociale e di assistente sociale specialista: è composto da tre sezioni, dedicate rispettivamente alle prove scritte (con tracce per la preparazione di elaborati), alla prova pratica (con l'approfondimento di alcuni casi), e alla prova orale (approfondimenti su varie tematiche). Nel secondo volume **Le professioni di base e manageriali nel lavoro sociale** viene descritta una panoramica sul lavoro sociale in Italia, con la descrizione dei principali ambiti di intervento, il quadro delle professioni di rilievo nazionale di base (operatore socio-sanitario, tecnico dei servizi sociali, assistente sociale, educatore professionale, psicologo) e delle professioni emergenti manageriali, con schede tecniche di approfondimento; scopo è offrire conoscenze indispensabili per orientarsi nelle prospettive del lavoro sociale.

Alessandra Cantori, **L'assistente sociale**, Santarcangelo di Romagna 2007, pp. 264, 20.00 euro; Maria Chiara Soldati, **Le professioni di base e manageriali nel lavoro sociale**, Santarcangelo di Romagna 2007, pp. 224, 20.00 euro

"istituti di partecipazione"). Nell'operato del difensore civico viene messa in discussione la relazione tra le politiche ed i destinatari delle politiche, vengono messi in discussione i meccanismi attraverso cui sono identificati i problemi collettivi, discusse le alternative di soluzione, attuate le decisioni assunte. Questo accade sempre, a prescindere dal fatto che tramite l'intervento del difensore civico si arrivi alla soluzione di problemi, a buoni compromessi o ad una mera polarizzazione delle posizioni.

Si tratta di pensare i cittadini come esperti della città, portatori di un sapere utile ai fini dell'attività amministrativa, non come gente che rivendica concessioni. Le stesse forme di controllo istituzionale sull'amministrazione, sopravvissute alle riforme degli anni '90 ovvero implementate ex novo in quegli anni (come il controllo di gestione ed i nuclei di valutazione), sembrano far riferimento soprattutto al confronto tra obiettivi programmati e obiettivi raggiunti, senza necessariamente chiedersi in che rapporto essi siano con i bisogni sociali che hanno reso necessario un certo intervento. Al contrario il lavoro del difensore civico rappresenta una rilevazione dei bisogni del territorio operativamente significativa, sebbene non scientificamente affidabile e nemmeno lontanamente paragonabile al ruolo che hanno partiti politici, sindacati e movimenti d'opinione.

La generale disillusione di chi quotidianamente subisce e si adegua ad un'amministrazione che abusa del timore, del disinteresse e della disinformazione dei cittadini richiede anzitutto che si ricostruisca l'affidabilità della pubblica amministrazione a partire dalla trasparenza. Occorre garantire un flusso di informazioni attendibili, complete e comprensibili, che permetta di articolare correttamente le domande di prestazioni e tutele nell'ambito della società civile e gli interessi ed i bisogni in gioco nell'ambito delle decisioni. Inoltre la trasparenza è il presupposto per far valere la responsabilità di chi agisce in nome e per conto della collettività.

In questo modo si dà rilevanza anche al

canone di orientamento fondamentale dell'azione pubblica dato dal riferimento alla dignità umana, che altrimenti finisce per soccombere nel conflitto – ora, in tempi di guerra al terrorismo e enfasi sulla questione della sicurezza, più che mai palese – tra gli interessi dello Stato ad un elevato livello di controllo dei singoli e dei singoli ad un alto grado di autodeterminazione.

Nella tutela dei soggetti deboli in nome della dignità umana non c'è invece contrapposizione tra interesse pubblico e interesse dell'individuo, non solo perché, per esempio, ciascuno può ritrovarsi disabile, o ad avere un familiare disabile (per incidenti, problemi finanziari, età...), ma perché ogni offesa alla dignità umana riguarda l'uomo (ciascun uomo in concreto) e non soltanto il singolo individuo. E quella della casistica, propria della difesa civica, è forse la dimensione più adeguata secondo cui il principio si afferma come concreto orientamento normativo.

Si tratta per esempio di riconoscere la necessità *in concreto* di eliminare una barriera architettonica (uno scalino, un ingombro sul marciapiede...), a prescindere dal fatto che la relativa pretesa possa essere fatta valere attraverso strumenti giudiziari; si tratta di correggere un provvedimento prima che possa causare ingiustamente danni ad una persona, senza costringerla ad estenuanti e dispendiose trafale giudiziarie o peggio ad una forzata accondiscendenza per l'impossibilità di sostenere spese legali; e così via.

Nel numero di Marzo 2008 della rivista *Animazione sociale* il filosofo Umberto Galimberti richiama la necessità di ritrovare uno sguardo etico e politico sui problemi, contrapponendo l'azione in vista di uno scopo al semplice *fare*, con cui ci si limita ad adeguarsi tecnicamente al contesto. Si tratta forse del necessario ancoraggio a fronte di una deriva che vede l'interesse pubblico e collettivo piegarsi di fronte alle pur legittime istanze di affermazione individuale, che talvolta si pongono in contrasto con i fondamenti più elementari della convivenza civile.



Note

- 1 P. Ichino, *Exit e Voice per rompere il circolo vizioso dell'irresponsabilità nelle amministrazioni pubbliche*, in *Iustitia* n. 60/2007, pp. 229-234
- 2 La definizione di exit e voice viene da A.O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1970.
- 3 G. Zagrebelsky, *Imparare la democrazia*, Einaudi, 2007
- 4 F. Cassano, *Homo Civicus, la ragionevole follia dei beni comuni*, Dedalo, 2004