

Novità editoriale - www.grusol.it/pubblica.asp

Gruppo Solidarietà, **I dimenticati. Politiche e servizi per i soggetti deboli nelle Marche**, Castelplanio 2010, p. 112, euro 11.50.



Prefazione

Giovanni Nervo, Presidente onorario della Fondazione E. Zancan

Il volontariato in Italia, mano mano che si è sviluppato, oltre al ruolo di anticipazione di risposte a bisogni emergenti e di integrazione dei servizi esistenti sia pubblici che privati, è andato assumendo anche un ruolo politico di stimolazione delle politiche sociali, di controllo di base delle istituzioni e di tutela dei diritti dei cittadini nei servizi sociali.

Questa pubblicazione è un esempio di questo volontariato di *advocacy*.

Fabio Ragaini e il Gruppo Solidarietà fanno una puntuale analisi critica della programmazione sociale della Regione Marche, e con metodo preciso e documentato mette in evidenza le lacune della programmazione regionale: perché ad esempio non definisce gli standard e le rette delle Rsa, perché non definisce a chi sono destinate le residenze protette, perché, afferma Ragaini, la Regione

ha rinunciato dal 1992 a fare programmazione nel settore delle Rsa, perché la Regione non interviene quando i gestori delle Rsa e delle strutture protette chiedono rette superiori a quelle stabilite dalla legge, violando i diritti dei cittadini, che sono caricati di costi non dovuti.

Questo studio, che esamina aspetti concreti e documentati, è utile ai pubblici amministratori onesti, che possono mancare ai loro doveri anche per impreparazione e non sufficiente competenza; può essere utile agli operatori sociali per far rispettare, per quanto sta in loro, i diritti degli utenti; può essere utile ai sindacati, che non devono tutelare solo i diritti degli operatori, ma anche dei cittadini; è utile a tutti per valutare in modo oggettivo l'operato dei propri amministratori, che scelgono con il loro voto.

Molto educativo è il caso di Sandro, riportato alla fine della pubblicazione, con una minuziosa documentazione impregnata di amore.

Esso dimostra la complessità che possono presentare i problemi umani che i servizi sono chiamati ad affrontare e cosa significa mettere al centro la persona.

Un proverbio africano dice: «Chi vuole, un mezzo lo trova; chi non vuole, trova una scusa». Il caso di Sandro dimostra quante risorse umane possono essere mobilitate nella comunità.

Postfazione

Samuele Animali

Ombudsman Regionale, difensore civico, garante per l'infanzia e detenuti, regione Marche

Nella sua prefazione Giovanni Nervo distingue per il volontariato un ruolo di anticipazione delle risposte e di integrazione dei servizi esistenti, da un ruolo di stimolazione e controllo delle istituzioni e di tutela di cittadini.

Rimane marginale, in primo luogo, la posizione di chi fa del volontariato un puro esercizio di buona volontà, che prescinde dagli esiti delle azioni e dalla professionalità chi le pone in essere. Spesso, invece, l'antitesi che c'è tra volontario e professionista (come tipo ideale - Weber) porta ad accomunare tout court il volontario al dilettante, come se non ci fosse bisogno di mettere in campo preparazione, esperienza e cura. In secondo luogo si tratta di un'ottica che non lascia spazio al volontariato che pretenda di esercitare stabilmente le funzioni che sono delle istituzioni pubbliche e di sostituirsi ad esse. La separazione non potrebbe essere più netta tra pubblico e privato (sociale), che si pongono tra loro in

Questa reciproca chiusura operativa, piuttosto che ragione di scontro, mi sembra un presupposto indispensabile per una comunicazione costruttiva. La cooperazione si fa tra pari, ma i privati non sono in una condizione di parità con le istituzioni pubbliche. Le istituzioni pubbliche hanno poteri e responsabilità che derivano da un mandato collettivo. Le responsabilità, in particolare, non possono essere delegate senza snaturare la democrazia come forma della garanzia dei diritti. Certamente anche chi agisce da volontario risponde delle conseguenze del proprio operato.

Le sue azioni hanno un significato sociale ed un impatto sociale. Pensarle solo in rapporto autoreferenziale con la coscienza individuale equivale a ridurre le persone (i destinatari) ad oggetti. Se però si sottraggono le vicende della cura dei diritti e della dignità delle persone da un orizzonte pubblico, per delegarle direttamente al privato sociale, ogni forma di garanzia al riguardo rischia di rimanere ostaggio di opzioni ideologiche contingenti e parziali.

Dunque è centrale la questione della responsabilità. Rispetto a 20-30 anni fa è radicalmente cambiato il fondamento del patto tra lo Stato ed il suo personale e soprattutto tra lo stato ed i cittadini. Semplificando, si può dire che prima delle riforme amministrative cominciate negli anni '90 tale fondamento era la fedeltà, ora dovrebbe essere la responsabilità. La fedeltà, tipica dell'apparato burocratico, non prevede, in linea di principio, la libertà, ma l'agire secondo canoni prefissati. La facoltà di giudizio presuppone invece che si possa essere chiamati a rispondere non già dell'obbedienza, ma dell'uso della libertà. Nel settore pubblico la logica del managerialismo convive con le identità tipiche della burocrazia, caratterizzata in termini di notevole formalismo e autogoverno professionale, che talvolta si accompagna a situazioni di privilegio e di sostanziale irresponsabilità.

Nascono dunque conflitti tra diverse logiche di azione appropriate (quelle formali e quelle che puntano direttamente al risultato) e soprattutto viene in evidenza la questione del coinvolgimento dei cittadini come partecipazione ai processi decisionali (ma anche come strategia di regolamentazione e controllo - Foucault). Il management pubblico ha poteri ed una discrezionalità piuttosto ampi, in un contesto in cui il cattivo o mancato esercizio di questi poteri non è sanzionato né da organi amministrativi, né dal mercato, né, di regola, dal controllo del cittadino utente. D'altra parte non si possono delegare al potere giudiziario funzioni improprie di controllo sociale e politico. Ne vediamo chiaramente le conseguenze in termini di carico di lavoro eccessivo e accuse di politicizzazione, con conseguente delegittimazione della funzione giudiziaria. E comunque i precetti giuridici sono aperti ad un ventaglio piuttosto ampio di significati. L'enunciazione dei diritti e la loro recezione a livello legislativo per tramite della mediazione politica è seguita e talvolta pregiudicata da un'implementazione che avviene con atti amministrativi. E' la qualità di questo intervento amministrativo che determina il grado di soddisfacimento delle situazioni giuridicamente tutelate, ben prima e normalmente a prescindere dall'intervento del Giudice.

La condizione per uscire da questa impasse è arrivare ad una trasparenza tale da consentire un diffuso auditing civico da parte di osservatori qualificati, a partire da associazioni di utenti, giornalisti, centri di ricerca (una riflessione di questo tipo si sviluppa con il lavoro di associazioni come *Cittadinanzattiva*). Questo permetterebbe anche di negoziare pubblicamente gli obiettivi di miglioramento dei servizi con la messa in discussione delle posizioni di rendita, dei privilegi e delle inefficienze all'interno della pubblica amministrazione. Gli stessi rappresentanti politici tendono altrimenti a 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. Una cultura da cittadini è invece orientata verso l'input. Gli elettori sono impegnati nell'articolazione delle domande e in una qualche misura anche nella formazione delle decisioni (una distinzione in questi termini è abbastanza ricorrente nelle discussioni sul principio di sussidiarietà; più in generale, c'è un'ampia letteratura sul coinvolgimento dei cittadini, cito ad esempio Luigi Bobbio, ma anche esperienze, come quelle riconducibili al movimento dei "Nuovi municipi").

La partecipazione immaginata dai costituenti si realizza attraverso schemi istituzionali legati alla cultura dell'epoca: esercizio del diritto di voto, partiti politici, sindacati, altre formazioni sociali. Ora invece gli spazi di democrazia si manifestano anche

nell'interesse generale ed i cittadini sono nella posizione di destinatari dell'intervento dei pubblici poteri. Il quadro normativo attuale sembra presupporre un sistema in cui le azioni del sistema politico, del sistema amministrativo e dei cittadini che si rapportano alla politica ed all'amministrazione, convergono nel perseguimento dell'interesse generale.

L'idea di un interesse pubblico monolitico si è sfaldata per lasciare il posto, nei riferimenti dell'azione amministrativa, a molti interessi pubblici in misura diversa meritevoli di tutela, talvolta contrapposti, di cui si fanno portatori non solo i privati, ma anche le diverse amministrazioni e talvolta i diversi uffici all'interno della stessa amministrazione. L'interesse pubblico è il risultato della comparazione degli interessi e delle esigenze degli individui all'interno di una realtà sociale e la posizione giuridica soggettiva non si contrappone necessariamente all'interesse collettivo. Si tratta peraltro di una prospettiva che è presente già nella Costituzione. L'art. 32 primo comma configura il diritto alla salute come diritto dell'individuo e interesse della collettività. Prima ancora lo stesso concetto è enunciato all'art. 3 secondo comma Costituzione, per il quale è interesse collettivo, "compito della Repubblica", la rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Questi ed altri articoli della Costituzione e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo - si pensi al Preambolo e agli articoli 1 e 2 - stanno ancora lì ad indicarci che la tutela pubblica dei diritti è un capitale sociale e culturale. L'alternativa al pensare in termini di diritti è il pensare in termini di redditi e di livelli di consumo, delineando un orizzonte anomico, dove le regole sociali si dissolvono: è la regola dell'*homo homini lupus*, in un'accezione meno sanguinaria ma comunque violenta. La scusa della crisi economica tende purtroppo a farci arroccare su posizioni apparentemente consolidate. Occorre invece, credo, lavorare dove la crisi si fa più sentire, sulle fragilità, su chi sta ai margini della società, sui beni comuni che vengono saccheggianti.

La politica sembra incapace di elaborare strategie adeguate perché si manifesta sempre più come il luogo della performance, dove le differenze sono date dall'efficacia nel canalizzare il consenso secondo canoni più o meno primitivi o più o meno raffinati. A questo fa da contraltare nell'opinione pubblica una rassicurante frustrazione (Agamben) per cui sicurezza, rigore, ma anche efficienza, risparmio, democrazia sono parole d'ordine prima ancora e piuttosto che progetti politici. La gente per cui si dice di voler lavorare appare come una costruzione su misura di comunicazione. Esistono le persone.

Singularità che nella società complessa si dimostrano particolarmente difficili da ricostruire ed interpretare. Le cose che si dicono, le leggi che si fanno, gli atti che si approvano, si misurano sulla pelle viva. Dei carcerati piuttosto che dei bambini maltrattati o degli anziani e dei disabili abbandonati a sé stessi. Non si tratta di aiutare chi rimane indietro, ma di considerare la dignità di tutti in gioco nella dignità di ciascuno. Nell'esperienza dell'ombudsman si vede la stessa vicenda complessiva oggetto di questo libro da un'altra angolazione. Tematizzando la questione delle politiche sociali nella regione in cui operiamo, si vede che spesso le istituzioni si preoccupano più di mandare d'accordo interessi, che non di operare una selezione dei bisogni da soddisfare in base ad un rigorosa e chiara valutazione delle priorità. A ciò non è estraneo l'atteggiamento della società civile, che talvolta tollera che le politiche vengano costruite principalmente facendo riferimento ai rapporti di forza tra i vari attori istituzionali. Il rischio civile, prima ancora che economico, sociale, culturale, politico, è quello di rimanere a guardare come se ciò che succede non ci riguardasse, non mettesse in gioco anche la nostra vita e la nostra dignità, la nostra democrazia.

Non ho conosciuto direttamente Sandro, ne ho sentito spesso parlare quando collaboravo con la rivista del Gruppo Solidarietà, *Appunti sulle politiche sociali*, prima di diventare difensore civico regionale. Ho conosciuto altri Sandro prima e durante il mio occuparmi di carte, documenti, atti. Non conosco personalmente molti di coloro che sono oggetto - ma a questo punto dovremmo dire soggetto - del lavoro che svolgiamo nel nostro ufficio, come organo di garanzia, nell'ambito di una pubblica amministrazione. Ebbene, il motore di tutto questo, dell'amministrazione nel suo complesso, al di là del filtro della burocrazia, sono persone in carne e ossa, sentimenti e relazioni. Non c'è tutela della dignità dell'uomo se non nella tutela di tutti, nessuno escluso, e di ogni uomo singolarmente e concretamente considerato.