



SEZIONE PRIMA

PAGINA BIANCA

1. INTRODUZIONE

L'anno appena trascorso, denso di avvenimenti rilevanti per il contesto politico istituzionale del nostro paese e dell'Europa¹, si è concluso con il tradizionale messaggio di auguri del Presidente della Repubblica che, per il primato istituzionale del suo autore, si pone come importante occasione di riflessione per tutti noi.

Un messaggio spoglio di ogni retorica, in cui il Presidente Sergio Mattarella ha proposto una rappresentazione cruda dei rilevanti problemi che ci affliggono e che mettono in pericolo la coesione sociale, intesa come condiviso senso di comunità e dunque valore indispensabile per la convivenza e per il progresso di ogni popolo.

Ci ha rammentato il Presidente che *“nonostante l'aumento degli occupati sono ancora troppe le persone a cui il lavoro manca da tempo o non è sufficiente per assicurare una vita dignitosa”* e che *“combattere la disoccupazione e con essa la povertà di tante famiglie è un obiettivo da perseguire con decisione”*. Che *“disuguaglianze, marginalità, insicurezze di alcuni luoghi minano le stesse possibilità di sviluppo”*

Ecco l'aspetto drammatico della diagnosi: la povertà che, negli anni precedenti la crisi finanziaria iniziata nel 2007, ci eravamo illusi di avere resa marginale per effetto delle politiche sociali, è tornata, con ritmi vieppiù ingravescenti, a farsi protagonista della nostra realtà sociale.

Secondo i più recenti rilevamenti² sono un milione e 582 mila le famiglie in stato di povertà assoluta e quattro milioni 598 mila le persone. Una povertà conseguente in primo luogo alla disoccupazione ma anche alla insufficienza dei salari³, visto che nel 2012 addirittura il 13% degli occupati in età compresa tra i diciotto e i sessantaquattro anni ha vissuto, nel nostro paese, in una condizione sociale collocata al di sotto della soglia della c.d. povertà relativa. La disoccupazione è stata in costante crescita per sette anni consecutivi; solo nel 2015 il numero dei disoccupati si è finalmente ridotto di quasi un punto percentuale rispetto all'anno precedente⁴ e si è, per fortuna, attenuata anche la forte caduta

¹ Si pensi non solo all'importante competizione referendaria appena conclusa nel nostro paese ma anche e soprattutto al referendum tenutosi nel Regno Unito che ha visto prevalere, sia pur di stretta misura, l'opzione antieuropea

² I dati sono pubblicati nell'articolo di Linda Laura Sabbadini, *Con la crisi non basta più il lavoro di uno solo in famiglia*, La Stampa, 12 dicembre 2016.

³ Chiara Saraceno, *Il lavoro non basta*, Milano, 2015, pag. 51

⁴ Rapporto annuale Istat del 2016

dell'occupazione giovanile che aveva caratterizzato i precedenti sette anni. I dati testimoniano però di come, purtroppo, si sia stabilizzato nel 2015 l'indice della "grave deprivazione materiale" che rileva la quota di persone che, nelle famiglie, sperimentano situazioni di disagio economico. Il dato, costante negli ultimi anni, si è attestato nella misura, assai preoccupante, dell'11,5%.

Anche l'Ufficio del Difensore civico, come già negli anni scorsi, è stato testimone dell'ampiezza e della pervasività del fenomeno povertà. Vengono in rilievo anzitutto i molteplici casi di disagio da povertà assoluta prospettati, in numero via via crescente, da cittadini che qui si rivolgono segnalando l'impossibilità di far fronte al pagamento di canoni di locazione, di utenze od altri bisogni essenziali. Casi in cui l'Ufficio ha svolto funzioni di orientamento, segnalando ai cittadini richiedenti quali siano le regole che disciplinano l'assistenza sociale e quali i soggetti cui rivolgersi per richiedere aiuto. Sul punto il Difensore civico deve peraltro necessariamente osservare che il nostro sistema di protezione sociale sconta una congenita debolezza, nonostante il tentativo di complessiva riforma varato nel 2000, e che risulta collocato tra i meno efficaci in Europa: i trasferimenti sociali riducono infatti la povertà solo di 5,3 punti, a fronte di una media europea di circa nove.⁵ E che l'assistenza economica ai più deboli viene erogata sulla scorta di regole a volte disomogenee tra comune e comune e tra regione e regione, in conseguenza di una insufficienza della normativa nazionale.

Il messaggio di fine anno del Presidente si è poi diretto sul tema di quelle *"domande sociali, vecchie e nuove, che risultano decisive per la vita di molte persone"*: il riferimento è anzitutto alle difficoltà del sistema sanitario nel suo complesso, al problema delle liste di attesa ed alle difficoltà nella cura delle malattie. Tra quelle citate nella nota del Capo dello Stato, spiccano però, per la loro influenza sulla coesione sociale, le questioni dell'assistenza in famiglia agli anziani non autosufficienti e del sostegno ai disabili. Si tratta di temi fortemente intrecciati con la questione delle nuove povertà, anche se occorre sottolineare che durante la lunga fase recessiva l'incidenza della deprivazione si è andata costantemente riducendo per la popolazione ultrasessantacinquenne che beneficia della parte più cospicua della spesa per la protezione sociale⁶. Ricorda un'autorevole studiosa di queste problematiche che se gli anziani sono una figura tradizionale della povertà, il fatto inedito è che il rischio di povertà è sempre meno connesso all'impossibilità di lavorare legata alla fragilità dell'età, essendo invece essendo invece conseguente ai costi

⁵ Istat, Rapporto annuale 2016

⁶ Ivi

indispensabili al far fronte al fisiologico decadimento psicofisico.⁷ Il disagio riguarda infatti non gli anziani in generale ma quella parte di essi che presenta importanti limitazioni funzionali: le stime del 2013 sono di circa due milioni e cinquecentomila soggetti nell'intero territorio nazionale, cui si aggiungono, per le analogie che li caratterizzano, settecentomila disabili di età inferiore ai sessantacinque anni. Il minimo comun denominatore del loro svantaggio economico è rintracciabile nella necessità di disporre, per affrontare i propri bisogni, di un reddito assai maggiore rispetto ai non disabili⁸

Oltre al rischio povertà ve ne è però un altro, che con esso viaggia in parallelo e che pare a chi scrive non meno aggressivo di quel senso di comunità la cui difesa è fortemente invocata dal Presidente: si tratta della discrasia —che può evolvere in aperto contrasto— tra le necessità dell'anziano non autosufficiente e la possibilità dei suoi familiari, di fronteggiarle. Una contraddizione generata dalla crescente difficoltà dei familiari nel conciliare i propri impegni di vita e professionali con la cura dell'anziano malato ed anche, nei casi di non autosufficienza, dalle straordinarie difficoltà psicologiche (si pensi, ad esempio, alla cura di un malato di alzheimer) che si manifestano nell'assistenza di un congiunto affetto da gravi patologie disabilitanti. Con la conseguente messa in crisi dei valori insiti nell'aiuto generazionale che, tradizionalmente, connota le relazioni tra figli adulti e genitori anziani, nel nostro Paese.

Ecco perché, in primo luogo gli anziani ma anche i loro familiari chiamati ad affrontare le enormi difficoltà della cura e dell'assistenza a congiunti non autosufficienti (anche quando questa sia delegata ad una struttura residenziale) non vanno lasciati soli⁹ dallo Stato ma devono, al contrario essere sostenuti molto di più di quanto ora non avviene, pena il rischio di "disassociazione sociale"¹⁰.

Anche nello scorso 2016 queste problematiche sono state oggetto di interventi svolti dall'Ufficio di cui si dà atto nel prosieguo del presente elaborato.

Tornando al messaggio del Presidente, va sottolineato come esso abbia preso in esame un ulteriore, "insidioso", nemico del senso di comunità: si tratta dell'odio politico e della violenza verbale che "quando vi penetrano, si propagano nella società, intossicandola". Un fenomeno in ascesa che preoccupa il Capo dello Stato perché "una società divisa, rissosa

⁷ Chiara Saraceno, Il lavoro non basta, citato, pag. 21

⁸ Linda Laura Sabbadini: Disabili sempre più svantaggiati in La Stampa 4 gennaio 2017, pag. 11

⁹ in una lettera trasmessa ecc : L'intempestività del sistema di presa in carico dei bisogni degli anziani non autosufficienti produce o, almeno, slatentizza quel conflitto interno alle famiglie degli anziani non autosufficienti i cui esiti non possono che risultare aggressivi della coesione sociale

¹⁰ Il termine è utilizzato da R. Castel per indicare il contrario della coesione sociale

e in preda al risentimento smarrisce il senso di comune appartenenza, distrugge i legami, minaccia la sua stessa sopravvivenza”

Anche rispetto al fenomeno della violenza verbale l'Ufficio del Difensore civico è testimone, tutt'altro che occasionale: a fronte di una ordinaria platea di richieste di intervento connotate da una fisiologica dialettica tra cittadino e pubbliche amministrazioni e da appropriatezza espositiva, pervengono infatti anche richieste che esprimono atteggiamenti aggressivi, indifferenti ad un'esigenza di confronto, reciprocamente rispettoso, con la Pubblica Amministrazione..

Ad esse l'Ufficio non ritiene, essendo il rispetto reciproco fondamento ineludibile della convivenza, possa essere dato riscontro ma occorre domandarsi, per tentare di fronteggiare un fenomeno in pericolosa espansione, quali siano le origini dell'odio e della violenza verbale che aggrediscono le fondamenta del nostro senso di comunità. Per comprendere da dove traggano origine i sempre più diffusi sentimenti di frustrazione, di solitudine, di scontento, che, non trovando conforto nelle ideologie tradizionali, cercano nuovi spazi di espressione, ad esempio nei social network¹¹

La risposta a questa domanda andrebbe declinata in una varia ed articolata casistica in grado di analizzare i fenomeni della paura per il domani e della disillusione per l'oggi.

Quanto alla disillusione, essa trova radici anzitutto fattuali se si tiene conto dei dati sulla disoccupazione e sulle povertà, assoluta e relativa, che si sono prima riportati: la crisi che ha aggredito l'economia mondiale a partire dal 2007 ha colpito duramente anche soggetti che si ritenevano al riparo dal rischio di impoverimento e che oggi affrontano eventi che, fino a pochi anni fa, apparivano imprevedibili. Vi è però un' ulteriore declinazione della disillusione -che prescinde dalla deprivazione materiale- attentamente studiata da uno tra i più fecondi sociologi della modernità¹². Si tratta della frustrazione securitaria, paradossalmente originata proprio dalle molteplici protezioni civili (che garantiscono le libertà fondamentali e assicurano la sicurezza delle persone e dei beni nell'ambito dello stato di diritto) e sociali (nei confronti dei rischi che potrebbero provocare un degrado della nostra condizione: malattia, infortunio, mancanza di danaro durante la vecchiaia) che temiamo possano venir meno. *“Il sentimento di insicurezza non è del tutto proporzionale ai pericoli reali che minacciano una popolazione. Esso è piuttosto l'effetto di un dislivello tra*

¹¹ Paolo Crepet, *Baciami senza rete*, 2015, Mondadori, pag 137

¹² Robert Castel, *L'insicurezza sociale*, Einaudi, 2004

*un'aspettativa di protezioni e le capacità effettive, da parte di una determinata società, di farle funzionare*¹³ⁿ I programmi di protezione affidati allo stato sociale non potranno infatti mai essere pienamente realizzati (in natura la sicurezza non esiste) e, dunque, l'aspettativa di sicurezza assoluta non potrà che rimanere delusa anche a prescindere dalla minore o maggiore efficienza di questa o quella compagine sociale.

Quanto alla paura -che probabilmente spiega le origini dell'odio ancor più della disillusione- non va dimenticato che da sempre la nostra specie conosce la paura cosmica¹⁴, il timore davanti all'incommensurabilmente grande e all'incommensurabilmente potente: davanti ai cieli stellati, agli sconvolgimenti ed alle catastrofi naturali. Si tratta di una paura aspecifica, scaturita dalla constatazione della nostra stessa fragilità. Ma, con l'evoluzione, le paure si sono moltiplicate¹⁵ e ciascuna trova la sua ragion d'essere nella specificità di chi ne è destinatario. *“A seconda delle regioni del mondo e dei regimi politici, a seconda dell'appartenenza etnica o sociale, dell'appartenenza a un sesso o a un altro, le ragioni per avere paura sono diverse. . . un rapido inventario delle nuove paure ci obbliga a registrare l'incremento di forme di violenza relativamente inedite. . . : le violenze economiche e sociali, specialmente nell'ambito dell'impresa, le violenze politiche (razzismo e terrorismo inclusi) e infine le violenze tecnologiche e quelle naturali, le seconde spesso amplificate dalle prime. . . Il mondo contemporaneo ci mette di fronte a un vero e proprio groviglio della paura ed è questo groviglio che dovremmo iniziare a dipanare se vogliamo cercare di analizzarne le cause, le conseguenze ed i possibili sviluppi del malessere generalizzato che pare essersi impossessato delle società umane e minacciare il loro equilibrio”*.

Un possibile antidoto nei confronti del malessere ingenerato da queste molteplici paure non può che essere quello indicato nel messaggio del Presidente: la capacità di tutti noi di praticare e testimoniare i valori fondamentali che sono alla base del nostro essere comunità, sviluppando la nostra coscienza civica, al di là di enunciati solo formali, ed anche una rinnovata etica dei doveri.

Concludo questa introduzione ringraziando i collaboratori tutti dell'Ufficio per l'impegno profuso nello scorso anno e, particolarmente, il Consiglio regionale che ha varato, lo scorso 25 ottobre, una disposizione integrativa della Legge regionale sulla difesa civica che così recita *“Dopo l'articolo 6 bis della Legge regionale 9 dicembre 1981, n 50*

¹³ Ivi, pag. X dell'introduzione

¹⁴ Michel Bachtin, *“L'opera di Rabelais e la cultura popolare”*, Einaudi, 1979.

¹⁵ Marc Augè, *Le nuove paure*, Bollati Boringhieri, pag 10

(istituzione dell'Ufficio del Difensore civico) è inserito il seguente: art. 6 ter (Assistenza e tutela a favore dei soggetti in condizione di particolare disagio)

- 1. La costituzione di parte civile nei giudizi penali relativi reati di cui all'articolo 36 della legge 5 febbraio 1992, n.104 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), compete al Difensore civico regionale.*

L'avvocatura regionale assiste il Difensore civico in giudizio”.

Una importante novità che consentirà alla Difesa civica regionale di conformarsi ad una previsione di legge finora rimasta inattuata e di cui si darà conto più diffusamente nel corpo di questa relazione.