

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
5092 R1	29 maggio 2002	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

della Commissione della legislazione sul messaggio 6 marzo 2001 concernente la Legge sull'istituzione di un Consiglio degli anziani

1.

Con il messaggio 5092 Il Consiglio di Stato propone una nuova Legge per istituire un Consiglio degli anziani: essenzialmente per *"dare concretezza all'affermazione che gli anziani sono una risorsa"*.

Secondo l'esistente *Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il sussidiamento delle attività sociali a favore delle persone anziane (detta Legge anziani)*, del 25 giugno 1973 (art. 1 cpv. 1):

Lo Stato promuove e coordina direttamente le attività sociali a favore delle persone anziane nell'ambito della pianificazione cantonale in materia:

- a) *con iniziative proprie;*
- b) *con la concessione di sussidi agli enti di diritto pubblico e di diritto privato che attuano queste attività nel quadro della presente legge.*

La Commissione ha condiviso unanime l'opportunità di adeguare l'approccio agli anziani e alla loro condizione: non più considerati dallo Stato soltanto per le attività sociali promosse in loro specifico favore.

L'anziano ha invece da essere soggetto partecipe in tutti settori di cui lo Stato si cura: non solo sociali (nell'accezione tradizionalmente assistenziale di questo termine), ma anche formativi (non si finisce mai di imparare nella vita), economici (non si finisce di essere soggetti produttivi con il pensionamento), ambientali (mobilità e qualità di vita sono rilevanti, con le dovute distinzioni, per ogni età), politici (ogni cittadino è partecipe della sovranità, dalla maggiore età fino alla morte), di sicurezza, ecc.

Nel 1973 era prioritario promuovere la costruzione e gestione di case per anziani. Scopo questo che rimane preminente quanto a spesa pubblica impegnata. Ma ben venga il nuovo approccio, convincentemente illustrato dal messaggio governativo.

2.

La Commissione ha ravvisato a maggioranza l'inopportunità di aggiungere una nuova Legge ad una *Legge anziani* per certi versi superata. L'inflazione legislativa, con testi successivi sovrapposti e contraddittori, è stata più volte lamentata. Questo Governo si è più volte impegnato a procedere piuttosto con rigorose revisioni dei testi esistenti.

La legge del 1973 prevede una Commissione consultiva (art. 15):

1 Il Consiglio di Stato nomina ogni quadriennio una Commissione consultiva.

2 La Commissione è in particolare chiamata a dare il suo avviso su ogni questione riguardante il sussidiamento e il coordinamento delle attività sociali a favore degli anziani.

3 Le competenze ed il funzionamento della Commissione sono ulteriormente disciplinati dal regolamento di applicazione.

La Commissione della legislazione ha quindi chiesto al Governo di integrare l'esistente organismo con quello nuovo proposto.

Il Governo sembrava avere recepito la richiesta e non si è opposto a rinunciare ad una nuova legge, per modificare invece quella del 1973. In pratica però con una semplice inclusione delle proposte norme sotto il vecchio titolo, senza considerare altre riserve espresse in Commissione, di cui si dirà sotto.

Dopo falliti tentativi di compromesso, è rimasta la divergenza in Commissione, essenzialmente **sul rango e ruolo politico del proposto Consiglio**.

3.

Nel messaggio si dice che il Consiglio degli anziani avrebbe soltanto carattere consultivo. Né potrebbe essere altrimenti, a meno di sovvertire l'ordine costituzionale e le prerogative di Governo e Parlamento. Consultiva è del resto anche la Commissione istituita dalla legge del 1973. Entrambi nominati dal Consiglio di Stato: con pari legittimazione quindi, derivante dalla competenza di nomina.

Le proposte del messaggio, lette anche alla luce di prese di posizione pubbliche che ne hanno sollecitato l'adozione, mirano tuttavia a dare alla nuova istituzione una legittimazione ed un ruolo politico del tutto particolari e inediti.

- Intanto il nome: Consiglio invece di Commissione, come d'uso per gli organismi consultivi del Consiglio di Stato, da esso nominati.
- Poi la precisa regolamentazione per legge di composizione, scopi e funzionamento; quando invece le commissioni consultive del Governo sono dal medesimo di regola organizzate, e spesso perfino istituite senza base legale.
- Ma soprattutto scopi e competenze del Consiglio, come previsti agli art. 1 e 3 del disegno di legge governativo:
 - a. *è consulente del Consiglio di Stato nelle questioni relative agli anziani;*
 - b. *contribuisce a sviluppare un'idea positiva dell'età anziana;*
 - c. *partecipa direttamente allo sviluppo di programmi specifici;*
 - d. *propone le modifiche legislative e ambientali adeguate ad una società aperta a tutte le generazioni;*
 - e. *sollecita gli scambi con tutti gli organismi che si occupano di problemi relativi all'età anziana;*

f. *valorizza il contributo degli anziani nella società e individuare forme innovative di solidarietà.*

(...)

a. *elabora una carta dei principi che i membri si impegnano a rispettare;*

b. *elabora i documenti necessari al raggiungimento dei propri scopi, scegliendo in piena autonomia le proprie aree prioritarie d'intervento;*

c. *può consultare i dipartimenti cantonali;*

d. *esprime il proprio parere su tutti gli atti governativi che interessano la popolazione anziana;*

e. *intrattiene rapporti con gli organi dipartimentali, gli enti che si occupano di questioni relative all'invecchiamento e le associazioni degli anziani;*

f. *può convocare annualmente una conferenza cantonale degli anziani;*

g. *informa sul lavoro svolto per favorire una larga partecipazione della popolazione anziana.*

Da questo elenco, il compito di prestare avviso al Governo (consultivo) risulta manifestamente secondario, rispetto a funzioni politiche dirette e autonome, quali: proporre modifiche legislative e "ambientali" (diritto d'iniziativa e di parte in materia di procedure come quelle di Piano direttore?), scambiare con altri organismi, consultare Dipartimenti, prendere posizione di propria iniziativa su atti governativi; perfino convocare a propria discrezione una "base" (la conferenza cantonale) con forte valenza auto-legittimante.

- Infine, il disporre di un budget di spesa autonomo; prerogativa insolita per un organo consultivo.

Traspare insomma la volontà - se non deliberatamente da parte del Governo, da parte della minoranza commissionale che ha difeso queste particolarità contro ipotesi di compromesso - di istituire un organo politico autonomo, una sorta di "Senato" (etimologicamente appunto "Consiglio degli anziani").

Un tale rango e ruolo **contrasta con la legittimazione derivante dalla designazione per nomina governativa**. Per quanto, come d'abitudine, il Governo si sforzerebbe di rispettare rappresentanze proporzionali, partitiche e regionali, è indubbio che le scelte personali dei Consiglieri di Stato avrebbero grande peso. Ciò che è giusto per un organo consultivo, del quale il Governo deve potersi fidare, non lo è per un organo dotato di autonomia politica. Non spetta al Governo designare chi deve agire sulla scena politica in modo autonomo, a nome della società o di parti importanti di essa.

Al lamentato diminuito ruolo dei poteri costituzionali (del Parlamento anzitutto) rispetto ad altri poteri "forti" della società (economia globalizzata, media, amministrazione, corporazioni) non si rimedia frantumando il contesto istituzionale in nuovi soggetti di ambigua legittimazione, chiamati ad agire nel contempo quali organi d'istituzione governativa e quali espressione diretta di parti della società.

La nostra Costituzione vuole che le organizzazioni deputate a fare politica nei confronti dei poteri pubblici **siano private**: così sono privati (anche se adempiono scopi pubblici) i partiti politici, i sindacati, le associazioni professionali.

Una diversa concezione, che attribuisce allo Stato il compito di organizzare la rappresentanza di parti politiche e sociali tramite organi propri, è tipica di regimi totalitari del XX secolo (le corporazioni nei regimi fascisti, i sindacati nei regimi comunisti): regimi che attraverso apparenti contrapposizioni miravano in effetti al controllo totale della società attraverso lo Stato. Non pensiamo che queste siano le intenzioni del nostro Governo, ma stupisce che, mentre tanto si parla di revisione dei compiti dello Stato, che non può "occuparsi di tutto", si costruisce intanto uno Stato "occupato" dalle categorie sociali. Invece di razionalizzare un'amministrazione fatta di "servizi pubblici" si aggiunge un'amministrazione fatta di "rappresentanze del pubblico" per nomina governativa.

4.

Quali sono le questioni riguardanti gli anziani, e quindi il proposto Consiglio, in merito alle quali esso sarebbe quindi legittimato ad agire secondo le proposte del messaggio? Tutte, si potrebbe dire. Dalla fiscalità alla sicurezza, dalla mobilità alla sanità, dalla protezione dell'ambiente alla cultura. Davvero difficile immaginare un ambito di rilevanza politica generale, per il quale non esista una giustificazione d'intervento, di iniziativa, di richiesta di spiegazioni, di presa di posizione pubblica a nome degli anziani.

Una tale universalità potrebbe conciliarsi con il ruolo di una Commissione consultiva, chiamata dal Governo ad esprimere il punto di vista (particolare) degli anziani su l'uno o l'altro tema politico che particolarmente li tocca, quindi su quasi tutti. Non si concilia invece con un organismo dotato di particolare autonomia istituzionale, legittimato in sostanza a fare politica a tutto campo, con prese di posizioni pubbliche, interpellazioni degli altri organismi pubblici, diritto d'iniziativa e d'azione a tutto campo.

La vastità di contenuti contrasta con la limitata legittimazione, derivante dalla designazione governativa. Prima che "specialisti della condizione anziana" (esperienza che prima o poi è di tutti) i membri del Consiglio sarebbero messi di fatto in condizione di manifestare la loro sensibilità politica generale in sede privilegiata, quasi di tipo parlamentare (diritto d'iniziativa, d'interpellare ecc.). I consulenti insediati da organi democraticamente eletti hanno invece da essere suggeritori specializzati quanto discreti di chi li insedia, non soggetti politici autonomi a tutto campo.

5.

Gli anziani, con e senza sussidi dallo Stato, hanno saputo in Ticino organizzarsi: con vastissima affiliazione, con intensissima attività, con mezzi ingenti, capacissimi di farsi sentire e di agire. Al punto da costituire oggi alcune tra le più efficienti realtà associative nel Cantone. Perché gli anziani hanno tempo, e generalmente non meno mezzi rispetto alle più giovani generazioni.

Vero che alcune di queste organizzazioni, la maggiore in particolare, si astengono da un'azione più propriamente politica. Ma ai loro soci non sono precluse le vie a disposizione di tutti per l'azione politica, i partiti politici in primo luogo. Per altro verso, la parte meno politica delle finalità descritte nel messaggio è ampiamente coperta da queste organizzazioni, cui nulla vieta di federarsi privatamente per dotarsi di un forum generale.

6.

Le previsioni demografiche ci dicono che tra non molti anni quasi la metà degli aventi diritto di voto nel nostro Cantone saranno pensionati. Il problema di una loro emarginazione non si pone, in un sistema a democrazia diretta. Semmai il contrario. Già riscontriamo, in Gran Consiglio, negli organi comunali, nella guida dei movimenti politici più attivi, come ormai siano quasi soltanto i pensionati a potersi permettere il tempo e le altre risorse materiali per fare politica.

Neppure anziani e pensionati sono più una categoria generalmente debole dal profilo economico. Lo sono piuttosto, in Svizzera, le famiglie con figli a carico. Nella misura in cui la politica è anche lotta per la spartizione di risorse, non vi è ragione di privilegiare, con risorse dello Stato, una parte sempre più forte.

Altre categorie sociali piuttosto (genitori con figli a carico, giovani che terminano la formazione ...) rischiano di restare emarginate dal dibattito politico, di essere discriminate nella redistribuzione.

7.

Vi è da temere che il dipartimentalismo di cui già soffrono la politica e l'amministrazione cantonali - in primo luogo a motivo dell'insufficiente rotazione politica dei vertici - sia viepiù rafforzato dall'accaparramento settoriale di condizioni sociali e cerchie di popolazione.

È significativo a questo proposito che un messaggio che vorrebbe rompere con l'approccio "sociale" agli anziani e dare ad essi una voce "istituzionale", sia stato presentato dal DSS. Possiamo aspettarci un Consiglio dei contribuenti, un Consiglio dei genitori, un Consiglio dei giovani (di pertinenza rispettivamente di DFE, DIC, ecc.) con i risvolti clientelari veri o presunti che un tale sviluppo può far supporre. Passi ancora per Consiglio degli stranieri, giustificato almeno dalla loro esclusione dai diritti politici.

Non si vuole con questa riflessione processare intenzioni, ma porre freno alla espansione di compiti dello Stato, finalizzata viepiù alla colonizzazione del consenso lottizzato, piuttosto che alla soluzione di problemi concreti.

8.

Funzionari saranno addetti in permanenza a un organo come questo (l'elenco di scopi e compiti sopra riportato comporta compiti di segretariato di non poco conto, destinato inevitabilmente ad estendersi), così che la politica, più ancora di oggi, sarà confinata entro l'amministrazione, tra professionisti, con un funzionario che interpella un collega di un altro settore o dipartimento, o che sarà interpellato, a nome "degli anziani".

È giusto che funzionari agiscano a nome e per conto del fisco, della polizia, della scuola, del promovimento economico, ecc.: a rappresentanza insomma di **funzioni dello Stato**, definite da leggi. Organizzare e mediare questa pluralità è compito principale (e sempre più difficile, con il crescere delle funzioni) del Governo. Istituire invece settori dell'amministrazione che parlano e agiscono a nome di **categorie sociali** significa duplicare artificialmente la società nelle mura di Palazzo e burocratizzare la dialettica sociale.

9.

Il paragone con il "forum dei giovani" è poco pertinente. Questo è configurato piuttosto come esercizio parlamentare temporaneo, non come organo permanente a carattere quasi esecutivo. Per i giovani si giustifica una palestra a loro riservata, tenuto conto della loro difficoltà ad inserirsi nel dibattito politico, già per la mancanza di esperienza.

10.

Nel proposto Consiglio degli anziani finirebbero con l'essere nominate (o avrebbero comunque maggiore peso fra gli altri membri), persone già sperimentate alla vita politica o comunque pubblica. Si porrebbe il problema del cumulo di cariche. Se lecito, visto che lo stesso Gran Consiglio è composto in misura sempre crescente da pensionati, non si vede perché ad alcuni di essi, a scelta del Governo, sia offerto un megafono supplementare, utilizzabile per esercitare privilegiata influenza su quasi ogni tema politico. Se il cumulo fosse invece escluso, si corre invece il rischio che avvenga quanto avviene per la designazione dei delegati comunali nei consorzi, con le note conseguenze.

La nostra piccola Repubblica non manca di cariche politiche e parapolitiche, in numero bastante per chi desidera ricoprirne. È sbagliato nulla fare per rendere attrattive cariche pubbliche necessarie e viepiù disertate, come quelle municipali, per le quali non esistono limiti d'età, per cumulare invece risorse a dibattere temi nella già affollata, ipermediatizzata e quanto mai confusa sede cantonale.

11.

Ben venga, in conclusione, un organismo per indirizzare al Governo i preavvisi che interessano gli anziani sotto tutti gli aspetti; non invece un organismo deputato a fare politica autonomamente e a tutto campo, a nome di una categoria sociale non certo sottorappresentata nella vita politica.

Accogliendo così parzialmente la proposta governativa, proponiamo di non entrare in materia sul disegno di legge annesso al messaggio e di emendare invece la legge del 1973, affidando alla già esistente Commissione (evidentemente da estendere ricomporre a giudizio del Consiglio di Stato) compiti consultivi generali e non più limitati in materia di anziani.

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Mauro Dell'Ambrogio, relatore
Allidi-Cavalleri - Bergonzoli S. -
Bobbià - Fiori - Genazzi (con riserva) -
Pantani - Righinetti

Disegno di

LEGGE

concernente il promovimento, il coordinamento e il sussidiamento delle attività sociali a favore delle persone anziane; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 6 marzo 2001 no. 5092 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto di maggioranza 29 maggio 2002 no. 5092 R1 della Commissione della legislazione,

d e c r e t a:

I.

La Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il sussidiamento delle attività sociali a favore delle persone anziane, del 25 giugno 1973, è modificata come segue:

Art. 15 cpv. 2

Commissione consultiva

²La Commissione è chiamata a dare il suo avviso al Consiglio di Stato su ogni questione riguardante gli anziani.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.
Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore.