

Rapporto

numero

6331 R

data

14 ottobre 2010

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione speciale Costituzione e diritti politici
sull'iniziativa parlamentare 22 marzo 2007 presentata nella forma
elaborata da Jacques Ducry per la modifica dell' art. 4 della Costituzione
cantonale (pari opportunità)**

(v. messaggio 23 marzo 2010 n. 6331)

A. INTRODUZIONE

Il principio delle pari opportunità originariamente si riferiva alla questione della parità politica e sociale tra uomo e donna. Il termine nasce dunque per designare il tentativo di difesa della donna rispetto alla diffusa discriminazione maschile in ambito professionale, ma si è poi esteso nel senso comune fino a coprire un'area assai più vasta.

Esso abbraccia, innanzitutto, il complesso di disposizioni legislative poste in essere allo scopo di eliminare le disparità fra uomo e donna in diversi ambiti, che spaziano dalla formazione scolastica e professionale, all'accesso al mercato del lavoro ed alla progressione di carriera.

Nel tempo questo principio si è, come detto, esteso ad altre forme di discriminazione, ponendosi l'obiettivo di garantire pari dignità ed opportunità ai disabili e, in generale, osteggiando ogni forma di discriminazione basata sull'età, sull'etnia, sulla fede, o che nega per principio ad una categoria di persone quei diritti che sono garantiti a tutte le altre, soprattutto nel campo del lavoro e della giustizia.

Il principio delle pari opportunità corrisponde ad un sentimento di giustizia e di equità, largamente diffuso nella popolazione, come lo è ad esempio il principio dell'uguaglianza giuridica (la legge è uguale per tutti).

Oggi, dunque, parlando di pari opportunità è lecito riferirsi anche a quegli strumenti di legge e a quelle azioni positive atte ad evitare qualsiasi forma di discriminazione sostanziale nei confronti di un soggetto o di una pluralità di soggetti.

Tuttavia gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione delle pari opportunità possono essere di vario tipo e non sempre la legge riesce ad identificarli in modo puntuale. Per questo è importante che tale principio sia inserito nella Costituzione, che già vieta espressamente qualsiasi discriminazione anche indiretta fondata sul sesso, la lingua, la religione, l'origine, la posizione sociale oppure che riguardi l'accesso al lavoro,

l'attribuzione delle qualifiche, delle mansioni, la progressione nella carriera e la retribuzione (art. 8 Cost. fed.¹ / art. 7 Cost. cant.²).

B. IL PRINCIPIO

Il terzo capoverso dell'articolo 2³ della Costituzione federale, fra gli scopi fondamentali della Confederazione, cita anche quello di "assicurare quanto possibile pari opportunità ai cittadini".

Questa norma di natura programmatica è rivolta non solo alla Confederazione ma anche ai Cantoni e di riflesso ai Comuni.

Essa serve all'interpretazione delle altre disposizioni costituzionali e deve essere tenuta in conto nell'ambito della loro attuazione nella legislazione e nell'applicazione delle leggi.

Oltre allo scopo generale e al già citato articolo 8, la Costituzione federale contiene disposizioni che disciplinano gli obiettivi sociali di Confederazione e Cantoni (art. 41 Cost. fed.).

1 Art. 8 - Uguaglianza giuridica

¹Tutti sono uguali davanti alla legge.

²Nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche.

³Uomo e donna hanno uguali diritti. La legge ne assicura l'uguaglianza, di diritto e di fatto, in particolare per quanto concerne la famiglia, l'istruzione e il lavoro. Uomo e donna hanno diritto a un salario uguale per un lavoro di uguale valore.

⁴La legge prevede provvedimenti per eliminare svantaggi esistenti nei confronti dei disabili.

2 Art.7 - Uguaglianza

¹Nessuno deve subire svantaggio o trarre privilegio per motivi di origine, razza, posizione sociale, convinzione religiosa, filosofica, politica o stato di salute.

²Donne e uomini sono uguali davanti alla legge.

³Per lavoro di pari valore donne e uomini ricevono retribuzione uguale.

⁴Nella Costituzione, nelle leggi e nell'attività dello Stato le parole che si riferiscono all'uomo in genere intendono comprendere sia le donne sia gli uomini.

3 Art. 2 - Scopo

¹La Confederazione Svizzera tutela la libertà e i diritti del Popolo e salvaguarda l'indipendenza e la sicurezza del Paese.

²Promuove in modo sostenibile la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del Paese.

³Provvede ad assicurare quanto possibile pari opportunità ai cittadini.

⁴Si impegna per la conservazione duratura delle basi naturali della vita e per un ordine internazionale giusto e pacifico.

Anche la nostra Costituzione cantonale prevede obiettivi sociali chiari all'articolo 14⁴. L'articolo 7, come già indicato, garantisce l'uguaglianza di trattamento tra i cittadini. Entrambi questi articoli specificano lo scopo generale contenuto nell'art. 4⁵ della Costituzione cantonale secondo cui il Cantone garantisce e attua la libertà e i diritti individuali e sociali di chi vive sul territorio, promuove la cultura, la solidarietà e il benessere economico e salvaguarda la propria identità e i valori ambientali. Il secondo capoverso della medesima norma specifica che gli interessi comuni sono perseguiti con la partecipazione di tutti.

Si tratta ora di valutare l'aggiunta a questo articolo di un ulteriore capoverso che renda esplicito il compito per il Cantone di promuovere le pari opportunità per i cittadini.

C. PORTATA DEL PRINCIPIO E MODALITÀ DI REALIZZAZIONE

1. In generale

La realizzazione del principio delle pari opportunità dipende dalla continua dialettica tra **differenze giustificate** e **disuguaglianze discriminanti**. Eliminare le seconde senza intaccare le prime è uno dei compiti principali del legislatore e di chi è chiamato ad applicare le leggi.

Il richiamo a questo principio costituisce pertanto anche una scelta di metodo che sta alla base della nostra democrazia sociale. Una scelta di metodo che deve ripercuotersi nelle leggi e nella giurisprudenza.

L'affermazione delle pari opportunità per tutti i cittadini comporta però anche conseguenze di carattere finanziario, nella misura in cui, la garanzia delle pari condizioni di partenza richiede l'impiego di mezzi finanziari per colmare le disuguaglianze (obiettivi sociali). D'altro canto il livellamento di determinate situazioni di partenza, come nell'ambito delle differenze riconducibili ai moltiplicatori comunali d'imposta, può anche scontrarsi con legittime aspirazioni di autonomia.

4 Art. 14 - Obiettivi sociali

¹Il Cantone provvede affinché:

- a) ognuno possa sopperire ai suoi bisogni con un lavoro svolto in condizioni adeguate e con una retribuzione che gli assicuri un tenore di vita dignitoso, venga protetto dalle conseguenze della disoccupazione che non può essergli imputata e possa beneficiare di vacanze pagate;
- b) ognuno possa trovare un'abitazione adeguata a condizioni economicamente sopportabili;
- c) le donne possano beneficiare della necessaria sicurezza economica prima e dopo il parto;
- d) i bambini possano disporre di adeguate condizioni di sviluppo e le famiglie vengano sostenute nell'adempimento dei loro compiti;
- e) le aspirazioni e i bisogni dei giovani siano presi in considerazione;
- f) ognuno possa beneficiare di un'istruzione e di una formazione adeguata e possa perfezionarsi conformemente ai suoi desideri e alle sue attitudini;
- g) sia promossa l'occupazione ed ognuno possa scegliere liberamente la sua professione;
- h) ogni persona bisognosa di aiuto per ragioni di età, di infermità, di malattia o di handicap possa ricevere le cure necessarie e disporre di un sufficiente sostegno;
- i) l'ambiente naturale sia protetto dagli effetti nocivi e pregiudizievoli e preservato per le generazioni future.

²Il Cantone facilita l'informazione e ne assicura il pluralismo e promuove l'espressione artistica e la ricerca scientifica.

5 Art. 4

¹Il Cantone garantisce e attua la libertà e i diritti individuali e sociali di chi vive sul suo territorio, promuove la cultura, la solidarietà e il benessere economico e salvaguarda la propria identità e i valori ambientali.

²Gli interessi comuni sono perseguiti con la partecipazione di tutti.

Sancire il principio delle pari opportunità ha però un senso nella misura in cui a ciò corrisponde l'aspirazione di permetterne la progressiva realizzazione. Occorre pertanto distinguere nettamente tra l'inserimento della norma proposta dall'iniziativa nella Costituzione e la concretizzazione vera e propria del suo contenuto, a cui è giusto tendere e di cui esistono già numerosi esempi.

2. L'applicazione delle leggi

Quali casi concreti possiamo citare per dare un contenuto al principio delle pari opportunità dal profilo dell'applicazione delle leggi?

La giurisprudenza del Tribunale federale ha ad esempio dedotto e sancito il diritto all'assistenza giudiziaria gratuita per assicurare le pari opportunità nell'accesso alla giustizia (DTF 60 I 179). Pure dedotto dall'art. 8 cpv. 1 Cost. fed., è il diritto di ogni persona di ambire ad occupare un pubblico impiego, promuovendo l'uguaglianza di chance nell'accesso alla funzione pubblica. Anche l'art. 19 Cost. fed. istituisce un diritto giustiziabile di natura sociale volto all'ottenimento di una prestazione positiva al fine di garantire un'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita.

Altri esempi in materia giurisprudenziale sono costituiti dalla garanzia riconosciuta ad ogni cittadino avente diritto di voto che adempie le condizioni riconosciute dalla Costituzione, di essere in grado di partecipare ad un'elezione con uguali possibilità di successo (DTF 113 la 291), o delle pari opportunità nell'esercizio di un'attività economica, dove le restrizioni della libertà economica che toccano concorrenti diretti devono essere applicate senza discriminazioni per non falsare la competizione (DTF 132 I 97), o ancora nell'ambito dell'esame della costituzionalità delle tariffe fiscali degressive del Canton Obwaldo, dove il Tribunale Federale ha ricordato che lo Stato, con il suo agire, non può procacciare opportunità diverse o inasprire disparità esistenti, sancendo che le tariffe fiscali debbono anche essere "sozialverträglich" sotto il profilo della giustizia distributiva.

Si tratta solo di alcuni esempi, ripresi dal messaggio del Consiglio di Stato, che ben evidenziano in concreto l'importanza dell'affermazione del principio generale contenuto nell'art. 2 della Costituzione federale.

3. L'opera legislativa

Ma forse ancora più importante dal punto di vista della promozione delle pari opportunità, sono le svariate leggi che tendono a garantire uguali condizioni di partenza nei diversi ambiti che intendono regolare.

Gli obiettivi e i compiti assegnati alla Confederazione (e quindi ai Cantoni e ai Comuni) vengono già perseguiti a livello costituzionale con una serie di disposizioni specifiche di carattere più preciso e vincolante (tutela delle libertà, attuazione del principio dell'uguaglianza giuridica, uguaglianza davanti alla legge, diritti sociali, ecc.). Si richiamano qui gli esempi riferiti alle Costituzioni federale e cantonali contenuti nel messaggio governativo.

L'attuazione - per quanto possibile - dell'uguaglianza delle opportunità è però anche promossa da svariate normative mediante strumenti diversi.

Eccone alcuni esempi, ripresi dal messaggio, con riferimento al nostro Cantone:

- *le borse di studio e le misure che la scuola adotta per correggere gli scompensi socio-culturali e ridurre gli ostacoli che pregiudicano la formazione degli allievi (art. 2 cpv. 2 lett. d e 19 Lsc),*

- *i provvedimenti per l'integrazione sociale e professionale degli invalidi giusta la legge del 14 marzo 1979,*
- *l'assistenza e cura a domicilio ai sensi della legge del 16 dicembre 1977,*
- *gli assegni integrativi e di prima infanzia previsti dalla legge cantonale sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008,*
- *il sostegno e l'aiuto alle famiglie giusta la legge del 15 settembre 2003,*
- *la promozione dell'integrazione degli stranieri (art. 2 lett. d della legge di applicazione alla legislazione federale in materia di persone straniere dell'8 giugno 1998),*
- *il sostegno ai disoccupati e al rilancio dell'occupazione ai sensi della L-rilocc del 13 ottobre 1997,*
- *il sistema delle deduzioni fiscali previste dalla LT,*
- *l'assistenza giudiziaria o ancora la politica dell'alloggio secondo la Lab del 22 ottobre 1985.*

È pertanto dall'ambito legislativo che emerge la portata più politica e finanziaria della concretizzazione dell'uguaglianza dei punti di partenza. Ciò comporta un intervento specifico del legislatore, legato a considerazioni e valutazioni politiche più generali, che dipende spesso e volentieri dalle disponibilità finanziarie dello Stato.

Significativo a tal riguardo è l'intervento puntuale attuato dal legislatore francese con la legge n. 2006-396 del 31 marzo 2006 "pour l'égalité des chances". Questa legge - che comporta la modifica e la completazione di parecchie normative specifiche - prevede una serie di misure a favore dell'educazione, dell'impiego e dello sviluppo economico (titolo I), istituisce ulteriori provvedimenti di promozione delle pari opportunità e di lotta contro le discriminazioni, che contemplano anche la Costituzione di un'Agenzia nazionale "pour la cohésion sociale et l'égalité des chances", chiamata ad operare "en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle" (titolo II), introduce un contratto "de responsabilité parentale", destinato ad ovviare alle carenze dell'autorità parentale (titolo III), e contempla infine alcune disposizioni particolari sulla lotta contro le inciviltà (titolo IV).

La realizzazione del principio delle pari opportunità presuppone pertanto un intendimento politico di fondo, una volontà politica che deve realizzarsi mediante le leggi e la loro applicazione.

Dove risiede pertanto l'importanza dell'inserimento di una norma di rango costituzionale atta a promuovere questo principio?

D. L'IMPORTANZA DEL PRINCIPIO

L'aggiunta di un nuovo capoverso all'articolo 4 della Costituzione cantonale per affermare e sancire il principio delle pari opportunità, non conferisce al cittadino alcun diritto al riconoscimento di misure positive e in particolare alcun diritto suscettibile di applicazione giudiziaria diretta e immediata, né attribuisce alle autorità competenze specifiche e puntuali. In altre parole la garanzia delle pari opportunità costituisce un obiettivo di natura ideale, che non può essere realizzato con la mera adozione di una norma costituzionale che la contempra.

L'implementazione concreta di questo principio avviene come abbiamo visto, ad un altro livello, ossia attraverso l'opera del legislatore che, a dipendenza dei mezzi disponibili, quindi della capacità finanziaria dello Stato, può mettere in atto gli strumenti necessari alla

realizzazione dell'obiettivo dell'uguaglianza delle chance o dei punti di partenza nei singoli settori d'intervento.

L'iniziativa del collega deputato Ducry allude a tutta una serie di discriminazioni che dovrebbero motivare la necessità da parte del Cantone di promuovere con maggior forza le pari opportunità per tutti i cittadini (*"l'evoluzione preoccupante della disoccupazione giovanile e i susseguenti problemi che minano sempre più la coesione sociale creando problematici disagi esistenziali; l'aumento esponenziale dei casi di assistenza e delle persone in vari modi sussidiate; la politica finanziaria che non riesce a garantire ai cittadini residenti in Ticino quel "benessere economico" menzionato all'art. 4 cpv. 1 Cost. cant.; l'impegno educativo, già notevole, della scuola pubblica che può essere migliorato rivedendo in parte certe opzioni di sinergia con il mondo lavorativo e con le opzioni delle competenti autorità federali; eccessive differenze di opportunità anche a dipendenza del luogo di residenza delle persone, non da ultimo anche per un sempre più intenso multietnicismo; differenze, a volte eccessive, di moltiplicatori d'imposte comunali che non favoriscono le pari opportunità per i cittadini"*).

La consacrazione costituzionale del principio delle pari opportunità non comporta però per lo Stato e per i Comuni nessuna conseguenza di natura finanziaria.

Ma la portata del principio dell'uguaglianza delle opportunità va ben al di là e deve prescindere dal carattere più o meno obbligatorio dello stesso. Della sua sostanza è costituito lo Stato moderno (soprattutto con riferimento alla sua componente metodologica).

Lo scopo di promuovere tale principio ha quindi un valore storico, giuridico (definendo i valori che le autorità devono rispettare per interpretare la Costituzione), un valore orientativo (per le autorità istituite dalla Costituzione o per la legislazione che ne discende) e infine anche un valore di stimolo (per gli organi dello Stato e per tutti i cittadini: "la Costituzione non è soltanto un testo giuridico ma è anche un documento politico, storico e culturale che rappresenta una sorta di contratto comunitario o contratto sociale in senso moderno (FF 1997 I, pag. 5)."

Riprendendo la citazione di Norberto Bobbio riportata nel messaggio governativo, il principio dell'uguaglianza delle opportunità viene considerato uno dei cardini dello Stato di democrazia sociale, così come il principio dell'uguaglianza di fronte alla legge ha rappresentato e rappresenta uno dei cardini dello Stato liberale. Sottolinearne il valore significa riconoscere la fondamentale valenza della convivenza civile, come obiettivo di fondo continuamente perfezionabile, come vera condizione essenziale della realizzazione della democrazia nella società. Ecco perché l'inserimento di questo principio nella Costituzione cantonale non solo si giustifica, ma completa la carta fondamentale del nostro Cantone con una norma contenutistica che apporta valore.

E. CONCLUSIONE

Sebbene vengano spesso riferite a politiche di genere, le pari opportunità rappresentano una risposta per combattere qualsiasi forma di discriminazione.

Il termine "opportunità" si riferisce a una potenzialità messa a disposizione, piuttosto che a un risultato da garantire. In altre parole, con il concetto di pari opportunità si intende valorizzare un'uguaglianza tipicamente liberale dei punti di "partenza": secondo cui è fondamentale che siano comuni le regole del gioco e che chiunque sia messo nella condizione di potervi partecipare.

Sulla scorta di tale premessa, le pari opportunità possono essere così definite come un principio che regola i giochi e la competizione tra gruppi e categorie, assicurando ai concorrenti uguali punti di partenza e condizioni di competizione, indipendentemente dalla loro appartenenza nel senso più ampio del termine.

Fortemente connessa, quindi, ad un'idea di giustizia sociale che ammette differenze nei risultati e nello status di ognuno perché ad ognuno è stata offerta un'uguale base di partenza, oggi le pari opportunità si declinano in strumenti legislativi e in azioni positive, entrambi volti a evitare qualsiasi forma di discriminazione sostanziale nei confronti di un soggetto o di una pluralità di soggetti.

Evitare le discriminazioni pur riconoscendo le differenze (Norberto Bobbio: "il contrario dell'uguaglianza non è infatti la differenza ma la disuguaglianza"): questo può essere riconosciuto l'obiettivo intrinseco dell'affermazione del principio di pari opportunità come garante di una convivenza sociale migliore, per affermare, oltre ai valori di libertà e uguaglianza, anche quello spesso dimenticato di fraternità.

È forse questa la ragione più profonda che giustifica l'inserimento di una norma esplicita anche nella nostra Costituzione cantonale.

Per tutti questi motivi, la Commissione speciale Costituzione e diritti politici propone pertanto al Parlamento di accogliere l'iniziativa parlamentare del 22 marzo 2007, presentata nella forma elaborata dal deputato Jacques Ducry, per la modifica dell'art. 4 della Costituzione cantonale (pari opportunità), nel modo seguente:

Articolo 4 cpv. 3 (nuovo)

³Il Cantone promuove le pari opportunità per i cittadini.

e ad approvare il disegno di modifica costituzionale annesso al messaggio n. 6331.

Per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Milena Garobbio, relatrice
Bacchetta-Cattori - Bonoli - Cavalli - Corti -
Ducry - Ghisletta D. - Giudici - Pedrazzini -
Ramsauer - Righinetti - Viscardi