

RAPPORTO DI MAGGIORANZA DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE
RELATIVO ALLA MOZIONE NO. 3872 DEL 14 SETTEMBRE 2016, DEGLI ON.LI
DEMIS FUMASOLI (PS) E JACQUES DUCRY (INDIPENDENTE) DAL TITOLO
"RISANAMENTO CONTI DELLA CITTÀ DI LUGANO, ... LA CURIA NON CI STA!"

All'Onorando
Consiglio Comunale
Lugano

Lugano, 11 febbraio 2019

Onorevole Signora Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

Nel merito della mozione

La mozione no. 3872 chiede sostanzialmente la cessazione dei contributi erogati dal Comune alle Parrocchie invitando le stesse a finanziarsi tramite l'imposta di culto che, sulla base della legge cantonale e relativo regolamento di applicazione, sono autorizzate a prelevare.

Invocando la libertà di religione, i mozionanti giudicano infatti questi versamenti "un esborso per nulla trasparente perché va a colpire anche coloro che non si riconoscono in una mentalità di fede".

I contributi alle Parrocchie dal punto di vista giuridico

Innanzitutto è importante rilevare che i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica sono regolati da diverse norme giuridiche (federali e cantonali).

Per quanto concerne il diritto scritto, nel caso concreto trovano infatti applicazione le seguenti leggi e regolamenti:

- Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (art. 15);
- Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 (art. 24);
- Legge sulla Chiesa cattolica del 16 dicembre 2002 (art. 20) - LCC;
- Regolamento della Legge sulla Chiesa cattolica del 7 dicembre 2004.

Oltre al diritto scritto, vi sono le norme consuetudinarie che in determinati casi possono valere come una convenzione scritta. Con particolare riferimento al caso concreto si osserva infatti che la consuetudine di versare alle Parrocchie un contributo pubblico da anni anche senza un accordo scritto tra la Parrocchia ed il Comune - se seguita in modo pacifico e continuativo - può equivalere ad una convenzione scritta. Tale concetto si evince anche dall'art. 20 lett. b LCC che parla di partecipazione del Comune al sostentamento della Parrocchia, attuata sotto qualsiasi forma e derivante da convenzioni o contratti o obblighi consuetudinari.

Vi sono poi altri aspetti giuridici importanti a sostegno del mantenimento del contributo alle Parrocchie.

Concetto svizzero di libertà religiosa

La libertà di credo e di coscienza è garantita dalla Costituzione federale (art. 15 cpv. 1).

Ogni persona ha il diritto di scegliere liberamente la propria religione e le proprie convinzioni filosofiche e di professarle individualmente o in comunità (art. 15 cpv. 2).

Ogni persona ha il diritto di aderire a una comunità religiosa, di farne parte e di seguire un insegnamento religioso (art. 15 cpv. 3).

Secondo il Tribunale federale (sentenza 2C_807/2015 al consid. 5.2) la neutralità secolare dello Stato non è data soltanto quando si realizza una rigida separazione fra lo Stato e la religione (tradizione laicistica dello Stato), ma anche quando per diverse religioni o correnti filosofiche vi sia allo stesso modo un atteggiamento aperto (neutralità dello Stato).

La Svizzera e il Cantone Ticino si caratterizzano per la seconda visione.

Lo Stato è certamente laico, ma non laicista!

In Svizzera la neutralità non è pertanto assoluta. Lo scopo dell'art. 15 della Costituzione federale non consiste nell'escludere ogni elemento religioso o confinare la religione in una sfera esclusivamente privata (Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Edizione, 2014, nota 19 ad art. 15 Cost.).

A livello cantonale tale approccio si riflette nella nostra legislazione.

La Costituzione cantonale prevede che la Chiesa cattolica apostolica romana e la Chiesa evangelica riformata hanno la personalità di diritto pubblico (art. 24 cpv. 1). Inoltre i giorni festivi ufficiali del Cantone sono essenzialmente feste cristiane (cfr. art. 1 della legge concernente i giorni festivi ufficiali nel Cantone Ticino del 15 dicembre 2009; RL 10.1.1.1.2).

Il Cantone (al pari anche di altri Enti) è inoltre proprietario di alcune Chiese cattoliche.

Ne consegue quindi che le argomentazioni della mozione (che si limita alla rigida separazione tra Stato e religione) non possono essere condivise.

Rappresentante del Comune in Consiglio Parrocchiale

L'art. 17 cpv. 4 LCC prevede inoltre che laddove c'è la consuetudine, rispettivamente dove il Comune versa la congrua o un altro contributo alla Parrocchia, il Municipio può designare un suo rappresentante nel Consiglio Parrocchiale.

Il legislatore cantonale è quindi cosciente della consuetudine dei Comuni di versare il contributo ordinario alle Parrocchie ed ha previsto le menzionate norme per regolare la materia (con la Costituzione Cantonale e la LCC).

Ne consegue che - dal profilo giuridico - il mantenimento del contributo ordinario da parte del Comune alle Parrocchie risulta dalle leggi menzionate (Costituzione federale, Costituzione cantonale, LCC) e dagli accordi consuetudinari in atto da anni tra le Parrocchie ed i Comuni.

I contributi alle parrocchie dal punto di vista culturale, artistico, educativo e sociale

Oltre a fondarsi su diverse norme giuridiche, il mantenimento dei contributi alle Parrocchie si giustifica anche sulla base della presenza storica della Chiesa Cattolica sul territorio del nostro Cantone, in particolare per i servizi culturali, artistici, educativi e sociali resi dalla stessa in favore delle comunità del nostro Paese.

Nella maggior parte dei casi tali contributi sono la conseguenza di convenzioni legate a incameramento di beni, scambi di proprietà, assunzione di servizi pubblici da parte delle Parrocchie. In riferimento all'incameramento di beni, si citano i casi del Palazzo delle Orsoline di Bellinzona (attualmente sede del Governo cantonale) e del Convento dei Francescani di Lugano, costruito contemporaneamente alla Chiesa di S. Maria degli Angioli (oggi parte del complesso del LAC). Si rileva tuttavia che - in questi due casi - per l'incameramento dei beni non è stato pagato nessun corrispettivo da parte dello Stato.

I contributi alle Parrocchie sono inoltre un riconoscimento dell'identità storica e culturale del nostro Cantone, di tradizione cristiana-cattolica.

È pertanto necessario salvaguardare tali contributi anche in considerazione del ruolo, della funzione e del significato delle comunità parrocchiali nel nostro contesto storico, sociale e culturale.

In ambito culturale e artistico

Il nostro patrimonio artistico è in grandissima parte costituito da monumenti ed opere di carattere religioso e cattolico.

Per la custodia, la conservazione, la gestione, la manutenzione ed il restauro delle Chiese e delle opere d'arte presenti in una determinata comunità vi è con un forte coinvolgimento finanziario da parte delle Parrocchie.

In merito occorre rilevare che la Legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 permette di ottenere dei sussidi per procedere al restauro delle opere. Possono ottenere il sussidio quei beni storici (e quindi non religiosi) che sono inventariati a livello cantonale o comunale.

Tuttavia occorre sottolineare che questi sussidi vengono corrisposti esclusivamente perché tali opere fanno parte del patrimonio storico del nostro Cantone o della nostra Città. È importante sottolineare che tale sussidio non riguarda i contributi alle Parrocchie.

Non può quindi essere condivisa la tesi secondo cui il contributo comunale non sarebbe più necessario perché le Parrocchie ricevono già i sussidi dal Cantone. Come rilevato sopra infatti si tratta di due contributi diversi.

È invece indubbio che del patrimonio artistico e culturale delle diverse Parrocchie presenti sul territorio comunale beneficia tutta la comunità della Città di Lugano, con importanti vantaggi in ambito turistico, storico, culturale, artistico, di promozione dell'immagine della Città ed economico.

Vi è inoltre un ulteriore servizio che viene reso dalle Parrocchie, l'apertura delle Chiese. Il Parroco (o una persona da lui delegata) provvede infatti ad aprire regolarmente i monumenti storici religiosi affinché i turisti possano ammirare tali opere.

Oltre a ciò occorre rilevare che vi è un importante apporto delle Parrocchie anche sul piano storico e della conoscenza del nostro passato attraverso la conservazione degli archivi parrocchiali (presso le diverse Parrocchie). È importante osservare che i documenti presenti nei menzionati archivi sono fonti preziose per studi, ricerche e ricostruzioni genealogiche, che vengono svolte da diversi studiosi e che contribuiscono ad arricchire dal profilo culturale la Città.

In ambito educativo

Le Parrocchie si impegnano a favore dei giovani (attraverso l'attività dei Gruppi parrocchiali, delle colonie estive, dell'insegnamento religioso nelle scuole comunali, ecc.).

In ambito sociale

Le Parrocchie aiutano molte persone e famiglie in difficoltà, sia con mezzi finanziari, sia accogliendo, ascoltando e seguendo chi si trova in particolari situazioni di disagio, di sofferenza o di solitudine.

A proposito è importante menzionare il lavoro svolto da diverse associazioni (in particolare dalle Società di San Vincenzo) presenti in modo capillare nel nostro territorio e strettamente legate al Parroco ed alle rispettive comunità parrocchiali. Queste associazioni - che contribuiscono a svolgere un servizio a favore della comunità - attingono dalle Parrocchie le risorse necessarie per dare risposte concrete alle diverse forme di povertà.

Da evidenziare inoltre che le prime risposte a disagi e necessità (basti pensare a case per anziani, istituti per persone sole o in difficoltà, fino alle stesse scuole dell'infanzia) sono giunte da iniziative di Parrocchie o di istituzioni, congregazioni e fondazioni religiose o comunque da istituzioni strettamente ancorate ad una visione cristiana della vita e della società.

Gli impegni assunti dal comune di Lugano con le aggregazioni

Nell'ambito del contributo comunale alle Parrocchie, oltre agli aspetti giuridici, culturali, artistici, educativi e sociali, rivestono grande importanza anche gli impegni che Lugano ha assunto con gli ex Comuni al momento delle aggregazioni (dal 2004 al 2013).

Si trova traccia di tali impegni in numerosi atti (schede modulari di aggregazione, rapporti alla cittadinanza del Consiglio di Stato, decreti legislativi, ...) che erano stati sottoscritti a quell'epoca.

Di seguito qualche esempio concernente il comune di Carabbia:

- Scheda modulare di aggregazione 3.109 (23.01.2007)
“...”
“Considerazioni conclusive a riguardo delle Parrocchia
Come per le precedenti aggregazioni e come assicurato alla Curia, tutti i contributi esistenti nella misura attuale (stato pre-aggregazione) verranno mantenuti anche dopo l’eventuale aggregazione”.
- Rapporto alla cittadinanza del Consiglio di Stato (agosto 2007)
Cap. 2 pag. 12 “...”
“Parrocchia: mantenimento dei contributi alle chiese cattolica e evangelica...”.
- Decreto legislativo concernente l’aggregazione dei Comuni di Barbengo, Carabbia e Lugano (20.12.2007)
“...”
“Art. 3 Il nuovo Comune subentra nei diritti e negli obblighi, compresi quelli patrimoniali, dei preesistenti Comuni...”.

Gli argomenti dei mozionanti a confronto con la posizione della maggioranza della Commissione della Gestione

Nella mozione i contributi alle Parrocchie vengono definiti “occulti” e “non trasparenti”. In realtà questi contributi vengono regolarmente censiti nei conti preventivi e consuntivi del Comune (conto 36535000 preventivo 2019). Si tratta quindi di versamenti totalmente trasparenti e approvati dal Consiglio Comunale conformemente al quadro normativo in vigore.

I mozionanti lamentano inoltre il fatto che questi contributi sono finanziati anche con le imposte di coloro che non si riconoscono in una mentalità di Fede. La constatazione è corretta, ma si applica alla maggior parte delle voci di spesa del Comune. Di sicuro non tutti i contribuenti sono interessati allo sport o alla cultura eppure tutti partecipano al loro finanziamento tramite le imposte.

Altro argomento sollevato dalla mozione è che le finanze della Diocesi sembrano godere di buona salute e che quindi questi contributi non sarebbero giustificati. In realtà è importante rimarcare che il beneficiario di questi versamenti non è la diocesi bensì le Parrocchie che purtroppo sono tutt’altro che finanziariamente solide. Citiamo l’esempio della Parrocchia più grande del Ticino: Viganello, che alla luce dei gravi problemi finanziari con i quali si trova confrontata, ha recentemente annunciato pesanti tagli di spesa con sensibili ripercussioni anche sull’attività parrocchiale.

La mozione invita inoltre le Parrocchie a volersi attivare per la riscossione della tassa di culto prevista dalla legge cantonale e dal relativo regolamento d’applicazione. Ora se da una parte è vero che ci sono delle Parrocchie che hanno optato per questo modello (vedi per esempio la Parrocchia di Lugano), dall’altra bisogna considerare che si tratta di casi in essere da molti anni frutto di una realtà consolidata.

La tassa di culto andrebbe inoltre a sostituire il contributo volontario e non necessariamente il contributo comunale. Tutto da dimostrare anche l'impatto finanziario, visto per esempio, che al contrario della Svizzera interna, le aziende sarebbero esentate dalla tassa di culto.

Come già ben lascia trasparire il titolo della mozione, si lamenta anche il fatto che i contributi alle Parrocchie non sono stati toccati dal piano di risparmio implementato dalla Città al fine di fare fronte alla poco brillante situazione finanziaria. In realtà, ad eccezione del caso della Parrocchia di San Pietro per il quale si è proceduto ad una riformalizzazione della convezione in essere, a partire dal 2014 tutti gli altri contributi sono stati oggetto di un taglio pari al 10% dell'importo versato.

Infine i mozionanti criticano il fatto che alla base di questi contributi non vi siano delle convenzioni scritte (eccetto per il caso della Parrocchia di San Pietro). Si tratta in effetti per la maggior parte di versamenti basati sulla "consuetudine" che però - come già evidenziato nei precedenti paragrafi - "se seguita in modo pacifico e continuativo può equivalere ad una convenzione". Anche se la formalizzazione della consuetudine potrebbe in futuro comunque essere auspicabile, allo stato attuale non vi è alcuna violazione di norma o legge.

Ad ulteriore rinforzo di questa visione, vi è anche la posizione del Municipio che, a specifica domanda della Commissione, precisa: "le congrue parrocchiali non sono semplici versamenti volontari senza nessuna obbligazione di base, bensì potrebbero addirittura essere anche originati da effettivi impegni presi dai Comuni confermati da autorità giudiziarie."

Si citano a questo proposito i casi di Davesco-Soragno e Carona per i quali è stato accertato (per Davesco-Soragno addirittura sulla base di una sentenza del Tribunale d'appello) che alla base di questi contributi vi sono degli incameramenti di beni che devono quindi essere retribuiti.

L'Esecutivo invita quindi ad essere prudenti perché alla luce di quanto sopra, l'annullamento tout-court dei contributi potrebbe anche non essere attuabile. Su questo punto la maggioranza della Commissione della Gestione invita però l'Esecutivo a voler fare chiarezza su quelle che sono le origini di questi contributi e in base all'esito dell'analisi, a voler formalizzare gli accordi in convenzioni scritte.

In considerazione di quanto esposto invitiamo il lodevole Consiglio Comunale a voler

risolvere:

La mozione no. 3872 del 14 settembre 2016, degli On.li Demis Fumasoli (PS) e Jacques Ducry (Indipendente), dal titolo: "Risanamento conti della Città di Lugano, ... la Curia non ci sta!" è respinta.

Con ogni ossequio.

PER LA MAGGIORANZA DELLA
COMMISSIONE DELLA GESTIONE

Lorenzo Beretta Piccoli, relatore

Andrea Sanvido, relatore

Raide Bassi

Lukas Bernasconi

Boris Bignasca

Deborah Moccetti Bernasconi

Maruska Ortelli

Michel Tricarico

Ferruccio Unternährer

Karin Valenzano Rossi

ALLEGATO - Testi e articoli di legge menzionati nel rapporto:

Costituzione federale della Confederazione Svizzera

del 18 aprile 1999 (Stato 1° gennaio 2018)

Art. 15 Libertà di credo e di coscienza

- ¹ La libertà di credo e di coscienza è garantita.
- ² Ognuno ha il diritto di scegliere liberamente la propria religione e le proprie convinzioni filosofiche e di professarle individualmente o in comunità.
- ³ Ognuno ha il diritto di aderire a una comunità religiosa, di farne parte e di seguire un insegnamento religioso.
- ⁴ Nessuno può essere costretto ad aderire a una comunità religiosa o a farne parte, nonché a compiere un atto religioso o a seguire un insegnamento religioso.

Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino

del 14 dicembre 1997 (Stato 17 settembre 2018)

Art. 24 Comunità religiose

- ¹ La Chiesa cattolica apostolica romana e la Chiesa evangelica riformata hanno la personalità di diritto pubblico e si organizzano liberamente.
- ² La legge può conferire la personalità di diritto pubblico ad altre comunità religiose.

Legge sulla Chiesa cattolica

(del 16 dicembre 2002)

Art. 17 Il Consiglio parrocchiale

- ¹ Il Consiglio parrocchiale è l'organo esecutivo ed amministrativo della Parrocchia.
- ² Esso si compone da 3 a 7 membri nominati tra gli iscritti nel catalogo parrocchiale.
- ³ Il Parroco o l'Amministratore parrocchiale ne fanno parte di diritto.
- ⁴ Laddove c'è la consuetudine, rispettivamente quando il Comune versa la congrua o un altro contributo alla Parrocchia, il Municipio può designare un suo rappresentante in seno al Consiglio parrocchiale.

Art. 20 Finanziamento della Parrocchia

La Parrocchia provvede al proprio finanziamento mediante:

- a) il prelievo di tasse per servizi amministrativi;
- b) i sussidi e contributi di Enti pubblici, nonché le partecipazioni del Comune, sotto qualsiasi forma, derivanti da convenzioni, contratti o obblighi consuetudinari;
- c) i frutti derivanti dall'amministrazione dei propri beni;
- d) elargizioni e donazioni di terzi;
- e) l'imposta di culto, se prevista dal regolamento parrocchiale, secondo le modalità del decreto legislativo del 10 novembre 1992.

Regolamento della legge sulla Chiesa cattolica

(del 7 dicembre 2004)

