

Rapporto di minoranza

numero

data

Dipartimento

14 dicembre 2016

GRAN CONSIGLIO

Concerne

della Commissione speciale revisione della legge sul Gran Consiglio sull'iniziativa parlamentare 22 febbraio 2016 presentata nella forma elaborata da Matteo Quadranti per la modifica degli artt. 51 e 52 della LGC per abolire l'immunità parlamentare e, in parte, i provvedimenti d'ordine

I. PREMESSA

Nella sessione parlamentare del 26 gennaio 2016 il Gran Consiglio ha respinto a maggioranza l'iniziativa parlamentare generica 24 marzo 2015 (IG n. 583) con la quale il deputato Quadranti postulava d'introdurre nella Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato e nella Legge organica comunale dei provvedimenti d'ordine/disciplinari più incisivi circa il comportamento dei deputati anche fuori dalle sedute del Gran Consiglio. L'obiettivo era in buona sostanza di "parificare" il trattamento della maleducazione, delle offese e delle diffamazioni sanzionabili disciplinarmente in aula anche fuori dall'aula.

Già in quel dibattito, come evidenzia l'iniziativista nel suo nuovo atto parlamentare oggetto del presente rapporto (IE457, del 22 febbraio 2016), tutto il parlamento aveva quantomeno riconosciuto che i deputati debbano comportarsi in modo intelligente, cioè senza dover ricorrere a offese e minacce attraverso i media classici e quelli nuovi. Questa presa di coscienza dei deputati, invero non sempre messa in atto nella pratica, riguardava comunque sia l'attività in aula sia quella fuori dall'aula. Tanto è che si disse che:

- i deputati, fuori dall'aula, devono essere messi al pari di ogni cittadino e quindi in caso di offese, minacce o altri possibili reati ai danni di colleghi o terzi, devono anche essi far capo alle norme applicabili per tutti, ovvero Codice penale e civile a tutela della propria persona e del proprio onore;
- i deputati debbono prendersi il "rischio della libertà", e quindi anche la responsabilità di una tale "libertà di offendere e/o minacciare".

Risultando condivisa, allora come anche oggi nel rapporto di maggioranza (a pag. 1), la constatazione che il dibattito politico si sia degradato, l'iniziativista ritiene, a ragione, che per coerenza, coloro che avrebbero votato contro un'estensione delle sanzioni disciplinari perché i deputati dovevano essere trattati come chiunque altro cittadino, avrebbero dovuto chiedere l'abrogazione parziale dell'art. 52 LGC e integrale dell'art. 51 che prevede l'immunità parlamentare.

Infatti se i deputati devono essere posti al pari del semplice cittadino fuori dall'aula allora che ciò valga anche all'interno della stessa aula o comunque nell'attività parlamentare laddove il medesimo grado di intelligenza, rischi della libertà e responsabilità dovrebbero valere.

Nei dibattiti si era detto che i provvedimenti disciplinari decisi dal Presidente del Gran Consiglio potevano avere senso proprio perché vi è oggi l'immunità parlamentare ma che per il resto erano comunque "sgraditi" in quanto il Presidente non è una autorità superiore ma "un pari". Orbene, come detto, non avendo senso mantenere il privilegio dell'immunità parlamentare nemmeno ha più senso lasciare al presidente di adottare "indigesti" provvedimenti d'ordine. Tema dell'iniziativa, questo, sul quale peraltro il rapporto di maggioranza nemmeno si confronta.

Il collega Quadranti rileva inoltre che *«solo in questo modo i deputati saranno davvero al pari con tutti i cittadini, tra cui anche i funzionari stessi dello Stato, che siano sergenti di polizia o no, ai quali invece si chiede - dal Governo ma anche da diversi politici, che abbiano a rispettare le leggi sia sul lavoro che fuori servizio, che abbiano a rispettare le direttive o norme deontologiche relative all'uso dei social media sia sul lavoro che nel privato; che siano da esempio anche nel privato. Il Presidente del Governo e Direttore del Dipartimento Istituzioni, On. Norman Gobbi, in merito al caso del sergente di Polizia che ha pubblicato post razzisti, ha dichiarato, stando ad un quotidiano, che "un agente è come un consigliere di Stato: nella vita pubblica, come in quella privata, deve avere una condotta quasi da beatificazione". Se quindi tanto deve valere dal Consigliere di Stato al poliziotto o funzionario, allora non vi è motivo perché non valga anche per il gran consigliere. Se il poliziotto può essere al contempo oggetto cumulativamente di procedimenti penali, amministrativi e disciplinari, per quanto fa svolgendo il suo compito professionale sia nel privato, nulla dovrebbe ostare a che il deputato possa essere oggetto sia di procedimenti penali e disciplinari, ma visto che le misure disciplinari non sono gradite, allora che si tolgano al pari della citata immunità»*.

L'iniziativista pertanto ripresenta volutamente, ma anche per coerenza, la problematica delle possibili/presumibili diffamazioni e della sopraggiunta inutilità dell'immunità di cui godono ancora i parlamentari ticinesi. Il fatto che detta immunità possa essere revocata "sulla carta" (art. 51 LGC) resta di fatto un alibi: tenuto conto della laboriosità necessaria per giungere a un tale risultato, considerato che oggi purtroppo nel dibattito politico si tende a bagatellizzare le diffamazioni foss'anche possibili o presumibili, ciò fa sì che in concreto si rinunci all'avvio di una procedura di revoca.

I parlamentari debbono tenere un atteggiamento verbale, gestuale e scritto che sia dignitoso sempre e ovunque al pari, se non più, del cittadino modello.

La loro immunità attuale non ha più motivo di sussistere. Come non l'hanno i membri del Governo cantonale e i rappresentanti politici nei consessi comunali (ivi incluse – ovviamente la LOC essendo una per tutti – le Città e altri comuni aggregati e aggregandi laddove i mandati nei legislativi comunali sono equiparabili a quelli cantonali).

Il 18 dicembre 2015 il Consigliere nazionale Marco Romano ha presentato una mozione intitolata "Immunità parlamentare per i membri dei legislativi comunali" (15.4257).

Nel suo parere del 24 febbraio 2016 il Consiglio federale, che conclude peraltro per il respingimento della mozione, afferma:

«Il diritto federale è cauto nel concedere eccezioni al perseguimento penale poiché per principio il diritto penale deve essere applicato nel medesimo modo a tutti e le esclusioni dal perseguimento penale dovrebbero restare casi eccezionali... Un'ulteriore estensione ai membri degli organi comunali non è stata peraltro richiesta».

II. DISCUSSIONE E CRITICA DEL RAPPORTO DI MAGGIORANZA

Il Rapporto di maggioranza si diffonde su vari aspetti concettuali, storici e di confronto internazionale, nazionale e intercantonale della tematica dell'immunità dei parlamentari - ciò di cui comunque si ringrazia la relatrice di maggioranza - quasi a giustificarne la necessità in generale e in astratto, tanto che si parli di immunità assoluta o relativa, senza tuttavia centrare del tutto il punto sollevato dall'iniziativa nel contesto specifico della realtà cantonticinese.

1. Di cosa stiamo parlando?!

- È noto, e non è in discussione, che la situazione giuridica attuale in Ticino è tale per cui l'immunità esistente è senz'altro legale e poggia su basi giuridiche anche federali che la consentono (art. 7 cpv. 2 CPP, art. 61 CO,...).
- È noto che **l'immunità attuale dei parlamentari ticinesi non copre responsabilità civili** dei deputati che quindi possono essere chiamati davanti a un giudice civile per quanto dicono, scrivono o altro che possa ledere la personalità di altri deputati o terzi (art. 28 e seg. CCS).
- È noto che l'immunità di cui si discute è una **mera immunità relativa** (e non assoluta) che al limite può impedire che un deputato sia oggetto di procedimenti **penali**.
- È noto che l'immunità attuale è limitata oggi solo ed esclusivamente a mettere al riparo il deputato che usi "**espressioni presumibilmente diffamatorie**" (art. 51 LGC). Per ogni altro tipo di reato - dalla calunnia all'ingiuria, dai reati di corruzione a quelli contro il patrimonio, dalla violazione del segreto d'ufficio e via discorrendo - il deputato ticinese non è protetto da nessuna immunità e questo vale anche per la stragrande maggioranza degli altri Cantoni.
- È noto che chi sostiene il privilegio dell'istituto dell'immunità parlamentare lo giustifica sostenendo che esso serve a "*consentire ai rappresentanti eletti dal popolo di adempiere pienamente il loro mandato, all'interno di un regime democratico, senza interferenze da parte di un altro potere o di avversari politici. Lo scopo è permettere al deputato di sentirsi libero di esprimere fatti e opinioni senza avere il timore di incorrere in sanzioni - ndr. in Ticino - d'ordine penale*".

Tutto ciò premesso e noto, NON si comprende - e il Rapporto di maggioranza nulla dice o argomenta - perché nel nostro Cantone un gran consigliere debba avere tutelata la propria libertà di usare anche espressioni presumibilmente diffamatorie per poter assolvere al proprio mandato. Sembra quasi che senza la facoltà di essere anche offensivi non si possa far politica. Sembra che la politica non voglia più discutere sulla base di argomenti per invece personalizzare gli scontri sull'attacco personale. Ogni deputato ragionevole può tranquillamente far valere le proprie opinioni senza dover ricorrere a espressioni diffamatorie. L'immunità parlamentare come garanzia della libera espressione delle proprie opinioni poteva o potrebbe avere un senso in un regime politico autoritario, dittatoriale laddove si tende a controllare l'attività della politica d'opposizione o dissidente eventualmente anche facendo capo al controllo del potere giudiziario. Tanto è che in diversi Paesi d'Europa l'immunità in questione venne introdotta all'origine delle democrazie liberali o dopo la fine dei regimi dittatoriali della seconda guerra mondiale. Ma tale non è il caso per la nostra realtà tanto più se l'immunità si limita alla mera "diffamazione" che non è certo equivalente d'un "delitto d'opinione" che il nostro Codice penale nemmeno contempla, e ci mancherebbe. L'onore e la reputazione sono beni giuridici sacrosanti contemplati sia dal diritto penale sia da quello civile. Nell'interesse della massima libertà del dibattito è però inaccettabile che in nome di principi democratici del

libero dibattito delle opinioni si permetta di fare uso deliberato e sconsiderato dell'immunità.

2. Della storia dell'immunità parlamentare in Ticino e del raffronto intercantonale, nazionale e internazionale

Il rapporto di maggioranza ripercorre e sintetizza la storia dell'istituto dell'immunità parlamentare dai suoi albori a oggi.

Sta di fatto che questo Gran Consiglio deve confrontarsi con lo stato di fatto odierno e non con quello dell'Ottocento e di un passato anche più recente. Lo stato di fatto è quello ripreso al punto precedente del presente rapporto di minoranza ed è quello che è disciplinato dall'art. 51 LGC. È pertanto un dato di fatto che bisogna comprendere e decidere se oggi ha ancora senso o meno consentire a un parlamentare di poter usare delle espressioni diffamatorie per lasciarlo operare in tutta serenità. L'unico rilievo a tal proposito e che emerge dalla cronistoria ripresa dal rapporto di maggioranza è che «*Le motivazioni che hanno indotto gli iniziativaisti [ndr. ci si riferisce qui a Duca Widmer e Manuele Bertoli con la loro iniziativa del 2008] a proporre di mantenere l'immunità unicamente per la diffamazione, è che tale reato può essere commesso in buona fede, ossia il deputato può aver creduto in buona fede che ciò che ha espresso corrispondesse a verità*».

L'art. 173 del Codice penale svizzero, relativo al reato di diffamazione, dispone quanto segue:

- 1. Chiunque, comunicando con un terzo, incolpa o rende sospetta una persona di condotta disonorevole o di altri fatti che possano nuocere alla reputazione di lei, chiunque divulga una tale incolpazione o un tale sospetto, è punito, a querela di parte, con una pena pecuniaria sino a 180 aliquote giornaliere².*
- 2. Il colpevole non incorre in alcuna pena se prova di avere detto o divulgato cose vere oppure prova di avere avuto seri motivi di considerarle vere in buona fede.*
- 3. Il colpevole non è ammesso a fare la prova della verità ed è punibile se le imputazioni sono state proferite o divulgate senza che siano giustificate dall'interesse pubblico o da altro motivo sufficiente, prevalentemente nell'intento di fare della maldicenza, in particolare quando si riferiscono alla vita privata o alla vita di famiglia.*
- 4. Se il colpevole ritratta come non vero quanto ha detto, può essere punito con pena attenuata od andare esente da ogni pena.*
- 5. Se il colpevole non ha fatto la prova della verità delle sue imputazioni o se le stesse erano contrarie alla verità o se il colpevole le ha ritrattate, il giudice ne dà atto nella sentenza o in altro documento.*

Se è pertanto vero che la diffamazione (reato contro l'onore) potrebbe avvenire anche in buona fede (circostanza comunque in concreto e oggettivamente remota), va altresì rilevato che già la norma penale concede, in questo caso, al deputato come a ogni terzo, di portare la prova liberatoria (della verità o della buona fede, dell'interesse pubblico alla divulgazione di fatti e dell'assenza di mera maldicenza) e non incorrere così comunque in nessuna sanzione penale. Pertanto ci si chiede ancora una volta per quale ragione un deputato debba avere il privilegio di poter diffamare qualcuno senza nemmeno dover poi giustificare di fronte a chicchessia il perché lo ha fatto, se ha fatto delle verifiche per sondare se quanto diceva era vero o meno, quali erano per lui le ragioni sufficienti per diffondere certi fatti nell'interesse pubblico e quale. Si potrebbe anche aggiungere che un parlamentare, sedendo nell'organo che emana le leggi, a maggior ragione dovrebbe non

ignorare le leggi stesse e quindi dovrebbe sapere come muoversi per non diffamare nemmeno in “buona fede”.

Non si contesta che gli altri Cantoni abbiano mantenuto, con diverse variabili, l’istituto dell’immunità in senso ampio, ma è anche vero che nessun Cantone ha una immunità per la sola “presumibile diffamazione”. Da questa constatazione, senza però un filo logico, il rapporto di maggioranza conclude, o sembra voler concludere, che anche da noi si debba mantenere il privilegio “proprio perché l’immunità si limita già ad aspetto molto circoscritto”. In realtà e a maggior ragione – sulla base pure della nostra sovranità cantonale che non ci impone di certo di fare come fanno gli altri Cantoni - proprio perché la nostra immunità è giustamente stata ridotta a tal punto che non vi è più un ragionevole motivo per mantenerla.

In questo contesto appare del tutto **ininfluente e in ogni caso non pertinente l’accento all’immunità esistente a livello di assemblea federale**. Di transenna si rileva che comunque il Consiglio federale ha riconosciuto che la disciplina delle immunità non è coerente nei tre livelli istituzionali e tra i vari Cantoni.

Il rapporto di maggioranza, premettendo che **non esistono delle regole internazionali o europee** esplicite riguardo all’immunità, scomoda comunque un rapporto elaborato dalla **Commissione di Venezia** su incarico del Consiglio d’Europa riguardante l’estensione e la soppressione delle immunità parlamentari, che è stato presentato nel marzo 2014. La Commissione è giunta alla conclusione che nella maggior parte degli Stati europei l’immunità parlamentare sarebbe fondata e non vi sarebbe motivo di riformarla. L’immunità deve comunque concernere unicamente le espressioni e i voti emessi nell’esercizio delle funzioni parlamentari. Ancora una volta, il riferimento a questo rapporto sul diritto europeo non appare qui pertinente. La nostra immunità è assai più ridotta, essa è relativa e non assoluta, vale solo per i reati di diffamazione e per nessun altro. Infine la nostra realtà politica consente, magari a differenza di altri Paesi, di poter esprimere in modo rispettoso le proprie opinioni politiche senza incorrere in sanzioni e persecuzioni giudiziarie a motivo dell’opinione politica divergente da quella dell’establishment o di una certa maggioranza. Anche l’art. 173 CPS e il diritto penale processuale forniscono sufficienti garanzie a tutela del parlamentare in grado di motivare le proprie espressioni apportando la prova liberatoria.

Si osserva in conclusione che la Commissione di Venezia ritiene che l’inviolabilità parlamentare e le sue modalità di revoca dovrebbero essere oggetto di un riesame e di una rivalutazione critica: ***“L’inviolabilité peut encore avoir sa légitimité, mais elle n’est pas forcément nécessaire dans une démocratie moderne qui fonctionne bien; elle se prête à de multiples détournements susceptibles d’affaiblir la démocratie, d’éroder l’Etat de droit et d’entraver la justice”***.

III. DISCUSSIONE COMMISSIONALE E CONCLUSIONI

I diritti politici oggi garantiti a tutti i cittadini contemplano la libertà di espressione e la tutela da arresti arbitrari. Più un’immunità è ridotta e minori sono le ragioni che ne giustificano il mantenimento.

La maggioranza dei membri della Commissione si sono da subito espressi piuttosto contro l’abolizione dell’immunità parlamentare e ciò già prima di affrontare una bozza di rapporto di maggioranza. Pur tenuto conto degli approfondimenti contenuti nel rapporto di maggioranza, per non dire proprio sulla scorta di questi contenuti, la minoranza della Commissione ha deciso di accogliere l’iniziativa del Collega Quadranti sia per quanto

riguarda l'abolizione dell'immunità parlamentare attuale (abolizione dell'art. 51 LGC), sia per la conseguente e logica modifica dell'art. 52 LGC con la relativa abrogazione dei capoversi 1 e 2.

Per la minoranza della Commissione speciale revisione LGC:

Giorgio Galusero, relatore

Ducry - Quadranti