

# Rapporto

numero

data

Dipartimento

9 gennaio 2019

GRAN CONSIGLIO

Concerne

## dell'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio

**Preavviso sulla questione del mantenimento o della revoca dell'immunità parlamentare del deputato Matteo Pronzini in relazione alla querela penale sporta nei suoi confronti dal signor Roberto Mora, direttore dell'Associazione bellinzonese per l'assistenza e cura a domicilio (ABAD), con riferimento a espressioni da questi ritenute lesive dell'onore contenute nelle interrogazioni presentate dal deputato Pronzini in data 9 e 16.7.2018**

### I. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE: L'IMMUNITÀ PARLAMENTARE DI CUI GODONO I DEPUTATI AL GRAN CONSIGLIO TICINESE

L'immunità parlamentare dei membri del Gran Consiglio è disciplinata dall'art. 51 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 24 febbraio 2015, che recita:

#### ***Immunità parlamentare***

**Art. 51** <sup>1</sup>*Contro un deputato non può essere promosso alcun procedimento penale per le espressioni presumibilmente diffamatorie da lui usate durante le deliberazioni del Gran Consiglio, delle sue Commissioni, nei rapporti commissionali e negli atti parlamentari, se non con l'autorizzazione del Gran Consiglio.*

<sup>2</sup>*Il Gran Consiglio decide se togliere l'immunità su richiesta del Ministero pubblico, sentito il preavviso dell'Ufficio presidenziale. All'interessato è data la possibilità di esprimersi davanti all'Ufficio presidenziale.*

<sup>3</sup>*La decisione di togliere l'immunità parlamentare deve avvenire a maggioranza assoluta. La votazione avviene a scrutinio segreto.*

<sup>4</sup>*Un deputato può rinunciare volontariamente all'immunità parlamentare.*

Il tenore di questa disposizione è rimasto invariato dall'entrata in vigore, il 23.3.2010, di una modifica legislativa, adottata dal Gran Consiglio il 25.1.2010, che riprendeva un controprogetto della Commissione speciale Costituzione e diritti politici a un'iniziativa parlamentare elaborata 26.6.2008 dei deputati Monica Duca Widmer e cofirmatari, finalizzata a modificare l'art. 62 dell'allora vigente LGC, segnatamente per limitare la portata dell'immunità parlamentare dal profilo dei reati da essa coperti e per trasformare la stessa da assoluta a relativa.

In effetti, contrariamente al diritto previgente (che prevedeva un'irresponsabilità penale e civile del deputato "per le espressioni da lui usate durante le deliberazioni del Gran Consiglio, delle sue commissioni e negli atti parlamentari"), la norma attuale ha una portata più limitata. Da un lato, l'immunità copre unicamente il reato di diffamazione: è infatti limitata all'ipotesi di utilizzo di espressioni "presumibilmente diffamatorie", non comprendendo più i reati di calunnia e ingiuria. D'altro lato, l'immunità è relativa (e non più

assoluta), ritenuto che può essere tolta, su richiesta del Ministero pubblico, dal Gran Consiglio mediante decisione adottata a scrutinio segreto e sostenuta dalla maggioranza assoluta del Parlamento. Come si evince dal cpv. 1 dell'art. 51 LGC, la revoca dell'immunità parlamentare equivale a un'autorizzazione a promuovere il procedimento penale. All'interessato deve essere concessa la possibilità di esprimersi davanti all'Ufficio presidenziale, il quale è chiamato a formulare, sul mantenimento o sulla revoca, un preavviso all'indirizzo del plenum del Gran Consiglio. Infine, la norma prevede la possibilità che il deputato rinunci volontariamente all'immunità.

In data 14.2.2017, il Gran Consiglio ha respinto un'iniziativa parlamentare elaborata 22.2.2016 del deputato Matteo Quadranti, che chiedeva, tra l'altro, di abolire l'immunità parlamentare dei granconsiglieri<sup>1</sup>. I rapporti di maggioranza e di minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici del 14 dicembre 2016, nonché il verbale della seduta plenaria del Gran Consiglio nel corso della quale è stato affrontato l'oggetto<sup>2</sup>, offrono indicazioni sulla *ratio* e sui limiti dell'immunità parlamentare di cui godono i membri del Gran Consiglio.

In occasione della revisione della LGC intervenuta nel 2015, l'apposita Commissione speciale non ha proposto, nel suo rapporto dell'11.2.2015, modifiche dell'art. 51 (ex art. 62). Essa ha unicamente precisato che la "maggioranza assoluta" necessaria per togliere l'immunità a un deputato equivale alla maggioranza assoluta dei membri del Gran Consiglio ai sensi dell'art. 146 cpv. 3 LGC.

Nessuna modifica del regime dell'immunità parlamentare è stata introdotta in occasione dell'ultima revisione della LGC, votata dal Gran Consiglio il 9.4.2018 con entrata in vigore prevista per il 1°.5.2019.

## **II. LA RICHIESTA 12.10.2018 DEL PROCURATORE GENERALE E I PASSI PROCEDURALI INTRAPRESI DALL'UFFICIO PRESIDENZIALE**

In data 12.10.2018 il Procuratore generale (PG), avv. Andrea Pagani, si è rivolto al Gran Consiglio, tramite i suoi Servizi, con riferimento a una querela penale sporta nei confronti del deputato Matteo Pronzini dal signor Roberto Mora, direttore dell'Associazione bellinzonese per l'assistenza e cura a domicilio (ABAD) per titolo di calunnia (art. 174 CP), subordinatamente diffamazione (art. 173 CP), in relazione a espressioni ritenute lesive dell'onore contenute nelle interrogazioni (allegate) del 9.7.2018 e del 16.7.2018 presentate dal querelato al Consiglio di Stato.

Osservando che il deputato Pronzini *"il 9.10.2018 esplicitamente non ha volontariamente rinunciato all'immunità"*, il PG chiedeva di comunicargli per iscritto *"se il Parlamento avrà tolto o meno l'immunità"* del deputato Pronzini.

In data 16.10.2018, l'Ufficio presidenziale ha scritto al PG domandandogli se la sua lettera del 12.10.2018 valesse come richiesta formale ai sensi dell'art. 51 cpv. 2 LGC e se egli intendesse "contestualizzare tale richiesta".

Con scritto del 18.10.2018, indirizzato all'Ufficio presidenziale, il PG ha confermato che la lettera del 12.10.2018 era *"beninteso da interpretarsi quale "richiesta" ai sensi dell'art. 51 cpv. 2 LGC onde poter ossequiare il principio di cui all'art. 7 cpv. 1 CPP, secondo cui le autorità penali sono tenute ad avviare e attuare un procedimento se vengono a*

---

<sup>1</sup> Iniziativa parlamentare 22.2.2016 presentata nella forma elaborata da Matteo Quadranti per la modifica degli art. 51 e 52 LGC per abolire l'immunità parlamentare e, in parte, i provvedimenti d'ordine.

<sup>2</sup> Seduta XXXII, 14.2.2017, pag. 3372-3380.

*conoscenza di reati o di indizi di reato*". Dopo aver rammentato che il legislatore ticinese, adottando il sopracitato art. 51 LGC, ha fatto uso della facoltà di cui all'art. 7 cpv. 2 lett. a CPP, il PG osservava che di conseguenza, conformemente all'art. 303 cpv. 1 CPP, *"i relati contro l'onore ipotizzati nei confronti di un deputato possono essere perseguiti unicamente con l'autorizzazione del Parlamento cantonale"*. Il PG citava infine una sentenza del 19.7.2018 (incarto n. 60.2016.92) della Corte dei reclami penali, secondo cui, *"in difetto di autorizzazione concessa dal Parlamento, il Ministero inquirente non può esprimersi in merito alla sussistenza o meno degli elementi costitutivi dei reati penali contro l'onore imputati ad un Deputato"*.

A seguito di affermazioni rilasciate dal deputato Pronzini a rappresentanti dei media, le quali lasciavano intendere che, a prescindere dalla decisione parlamentare in merito alla revoca della sua immunità, egli avrebbe comunque, in seguito, rinunciato alla stessa, l'Ufficio presidenziale si è rivolto per iscritto all'interessato, con lettera del 6.11.2018 e in seguito nuovamente mediante un'e-mail del 19.11.2018, chiedendogli di chiarire le sue intenzioni al riguardo. Con un'e-mail del 19.11.2018, il deputato Pronzini ha risposto nei seguenti termini: *"Come indicato nello scritto del PG Pagani mi rimetto alla decisione del GC. Di conseguenza non intendo rinunciare all'immunità"*.

### **III. L'AUDIZIONE DEL DEPUTATO MATTEO PRONZINI DINANZI ALL'UFFICIO PRESIDENZIALE**

Il 20.11.2018 l'Ufficio presidenziale ha ricevuto in audizione il deputato Matteo Pronzini, accompagnato dall'avv. Luca Allidi, al fine di concedergli la possibilità di esprimersi come previsto all'art. 51 cpv. 2 LGC.

All'interessato è stato segnatamente chiesto per quale motivo egli ritenesse che la sua immunità non dovesse essere revocata con riferimento al procedimento penale in oggetto.

In sostanza, il deputato Pronzini ha fatto riferimento alle motivazioni per le quali, nel 2017, il Gran Consiglio ha respinto l'iniziativa del deputato Matteo Quadranti chiedente l'abolizione dell'immunità parlamentare. Egli ha menzionato, in particolare, gli interventi in aula della relatrice di maggioranza, nonché della rappresentante del Gruppo LEGA, osservando che quanto da lui fatto attraverso le interrogazioni in questione corrisponde, né più né meno, alle motivazioni addotte in quell'occasione a sostegno del mantenimento dell'immunità parlamentare, ovvero permettere ai deputati di segnalare in tutta libertà delle situazioni senza il timore di dovere incorrere in un procedimento penale.

Il deputato Pronzini ha inoltre sottolineato come la problematica sulla quale è intervenuto sia un tema centrale del dibattito pubblico, al quale il Movimento per il socialismo (MPS) s'interessa particolarmente, e come l'ente diretto dal signor Roberto Mora sia una struttura pubblica. Egli ha inoltre ricordato l'aspetto dei controlli – o dell'assenza degli stessi – da parte dell'autorità cantonale sulla qualità in ambito sanitario; aspetto su cui il MPS ha più volte insistito.

Infine, il deputato Pronzini, pur ricordando che egli stesso aveva, nel 2017, votato contro l'immunità parlamentare, ha fatto notare che la maggioranza del Gran Consiglio ha deciso diversamente. Di conseguenza, a suo avviso, il Gran Consiglio, per ragioni di coerenza, non dovrebbe poter far altro che confermare l'immunità nella presente fattispecie, che lo concerne personalmente.

Nuovamente sollecitato al riguardo, il deputato Pronzini ha confermato non essere sua intenzione rinunciare volontariamente all'immunità.

## IV. ESAME E PREAVVISO DA PARTE DELL'UFFICIO PRESIDENZIALE

### 1. Considerazioni generali

Approfondendo la questione in vista dell'allestimento del presente preavviso ai sensi dell'art. 51 cpv. 2 LGC, l'Ufficio presidenziale ha tenuto conto, in particolare, dei seguenti elementi.

Anzitutto, come ricordato nel sopraccitato rapporto di maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici del 14.12.2016, *“l'immunità parlamentare è un istituto finalizzato 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”*<sup>3</sup>. Inoltre, *“lo scopo dell'immunità parlamentare è permettere al deputato di sentirsi libero di esprimere fatti e opinioni senza avere il timore di incorrere in sanzioni di ordine civile o penale. L'immunità è un privilegio che protegge il parlamentare, in quanto titolare di un mandato popolare, da pressioni esterne e agevola la sua libertà di espressione. Di riflesso, l'immunità favorisce il buon funzionamento del Parlamento”*<sup>4</sup>. In altre parole, l'immunità costituisce un privilegio conferito al deputato al fine di consentirgli di adempiere pienamente e senza interferenze il proprio mandato, proteggendolo anche da eventuali denunce pretestuose.

In secondo luogo, come già ricordato, l'immunità di cui godono i deputati al Gran Consiglio ticinese è, a far tempo dal 2010, relativa e non più assoluta, nel senso che può essere revocata dal Gran Consiglio su richiesta del Ministero pubblico.

A tutt'oggi non esistono precedenti in materia di revoca; infatti, nell'unico caso presentatosi, il deputato interessato ha volontariamente rinunciato all'immunità.

Vista la portata assai circoscritta – sia per i comportamenti coperti, sia per i reati ai quali risulta applicabile (in realtà uno solo: la diffamazione) – dell'immunità di cui beneficiano i deputati al Gran Consiglio ticinese, non risulta facile stabilire criteri di ordine generale che debbano o possano guidare il Parlamento nell'adottare singole decisioni sull'eventuale revoca della stessa. Ciò detto, l'Ufficio presidenziale si è chinato attentamente sulla questione, svolgendo nel suo seno una serie di riflessioni che di seguito vengono sinteticamente illustrate.

Secondo un punto di vista, qualora dovesse sussistere qualche dubbio in merito alla diffamazione, l'immunità parlamentare andrebbe mantenuta; altrimenti detto, una revoca dell'immunità potrebbe essere ipotizzata unicamente a fronte di una situazione diffamatoria palese e grave. Stando a un'altra opinione, le valutazioni circa l'esistenza o meno del reato di diffamazione competono esclusivamente alla magistratura penale e non dovrebbero pertanto influenzare la decisione circa il mantenimento o meno dell'immunità; e questo perché un'eventuale decisione di revoca non significherebbe ritenere false le affermazioni contenute negli atti parlamentari, ma semplicemente autorizzare il Ministero pubblico a promuovere il procedimento penale compiendo le verifiche del caso. In altre parole, nel preavvisare la questione dell'eventuale revoca dell'immunità, l'Ufficio presidenziale dovrebbe concentrarsi più sulla forma che sulla verità o meno delle affermazioni contestate. È anche stato suggerito che occorrerebbe focalizzarsi, ai fini della decisione sull'eventuale revoca dell'immunità, sulla questione dell'accettabilità dei termini e delle modalità con cui sono state lanciate determinate accuse.

---

<sup>3</sup> Pag. 2 (dal rapporto della Commissione di Venezia del 14.05.2014).

<sup>4</sup> *Ibid.* (dal rapporto della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'iniziativa parlamentare 26.06.2008 presentata da Duca Widmer e cofirmatari per la modifica dell'art. 62 LGC).

In buona sostanza, e al di là di alcune divergenze d'impostazione, l'Ufficio presidenziale è dell'avviso che occorra **esaminare se, nel caso concreto, il deputato ha commesso un abuso della sua immunità parlamentare. Solo in tale ipotesi parrebbe giustificato proporre al Gran Consiglio la revoca dell'immunità.**

Al riguardo, diverse considerazioni sono state esposte durante le discussioni.

È stato suggerito che uno dei criteri da valutare, rapportato anche alla gravità dei fatti evidenziati in un atto parlamentare, è se le affermazioni in esso contenute abbiano una parvenza di fondamento o se appaiano invece totalmente maliziose. Vero è, infatti, che considerazioni riguardanti la buona fede del deputato – la quale va comunque presunta – non dovrebbero essere estranee alle valutazioni circa l'eventuale revoca dell'immunità. Tale aspetto è del resto evocato nel già citato rapporto di maggioranza del 14.12.2016 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici, con riferimento alle motivazioni che avevano condotto, a suo tempo, i deputati Monica Duca Widmer e cofirmatari a proporre di limitare la portata dell'immunità al reato di diffamazione: *“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”*<sup>5</sup>.

In termini generali, è stato rilevato che, mantenendo l'immunità, il Gran Consiglio darebbe un'indicazione secondo cui, in una determinata fattispecie, quand'anche fosse stato commesso un atto diffamatorio, l'interesse pubblico a sostegno della presentazione dell'atto parlamentare sarebbe da ritenersi preponderante. Altrimenti detto, si tratta di effettuare una ponderazione tra, da un lato, gli interessi del deputato a far uso di uno strumento che la legge mette a sua disposizione per l'espletamento dei propri compiti e, d'altro lato, gli interessi di chi eventualmente si sente diffamato, sia come politico, magistrato o funzionario, sia come privato cittadino. Aspetti particolarmente rilevanti in questo contesto parrebbero essere quelli dell'entità e della gravità del danno che le affermazioni contenute in un atto parlamentare possono aver arrecato a un determinato soggetto.

È inoltre stato osservato che, benché serva a garantire la libertà d'espressione del deputato, l'immunità parlamentare non può costituire uno strumento di offesa gratuita, in particolare laddove ciò avviene nei confronti di persone che sono al di fuori dell'aula (ritenuto che, nel caso di affermazioni pronunciate nel corso del dibattito parlamentare, chi è presente in aula ha la facoltà di difendersi immediatamente e pubblicamente, chiedendo la parola per fatto personale). Altrimenti detto, un deputato, quand'anche ritenga di dover segnalare delle situazioni problematiche o persino illegali, deve nondimeno utilizzare delle modalità e dei termini appropriati.

Di una certa rilevanza ai fini del giudizio su un'eventuale revoca dell'immunità sarebbero anche la forma e il contesto in cui l'ipotetico reato di diffamazione sarebbe stato consumato: ossia, nel corso di un dibattito in aula attraverso una dichiarazione offensiva, oppure in un atto parlamentare scritto? Al riguardo, il “livello di tolleranza” per le dichiarazioni fatte in aula potrebbe essere relativamente elevato (magari si è trattato di un dibattito acceso in cui sono scappate delle frasi non pensate coscientemente...), mentre tale livello potrebbe essere più basso di fronte a un atto presentato per iscritto, giacché la forma scritta presuppone che l'autore abbia ragionato sulla questione; e ciò, a maggior ragione, quando le accuse sono rivolte a persone esterne all'arena politica.

Altri elementi menzionati riguardano lo strumento utilizzato e l'uso specifico che ne viene fatto. In quest'ottica, una domanda da porsi potrebbe essere la seguente: il deputato avrebbe potuto fare lo stesso tipo di segnalazione in altro modo, ovvero in maniera meno

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, pag. 4.

dannosa per la persona che si ritiene diffamata? Altrimenti detto, il deputato è andato oltre ciò che era ragionevolmente giusto fare per portare alla luce determinati fatti o situazioni? Se così fosse, si potrebbe giungere alla conclusione che vi è stata, da parte sua, la volontà di colpire una determinata persona e, di riflesso, un abuso dell'immunità parlamentare.

## **2. Elementi riscontrati nel caso di specie**

È stato evidenziato che il deputato Pronzini ha agito nel suo ruolo ufficiale di parlamentare, il quale è tenuto a segnalare, usando gli strumenti a sua disposizione, determinati fatti, situazioni o irregolarità di cui viene a conoscenza, anche per non essere considerato legalmente o politicamente responsabile di non averlo fatto.

D'altro canto, è stato sottolineato come le frasi utilizzate dal deputato nei confronti del querelante siano pesanti e, pertanto, suscettibili di arrecargli un danno non irrilevante. Di fatto, egli accusa il direttore di ABAD di malagestione ripetuta e di esercitare pressioni sui dipendenti. Vero o falso che sia, per il direttore di una struttura, vedersi dipinto sui giornali in questi termini costituisce un danno non irrilevante; danno che probabilmente non è stato integralmente riparato dalla risposta recentemente fornita dal Consiglio di Stato alle due interrogazioni; risposta in cui il Governo non ha evidenziato alcun elemento che corrobori le accuse mosse dal deputato Pronzini nei confronti dell'interessato.

Secondo un altro punto di vista, a essere potenzialmente problematica sarebbe, semmai, l'interrogazione del 16.7.2018 (atteso che vi si imputa al direttore di ABAD di esercitare pressioni sul personale, fatto di per sé potenzialmente squalificante), mentre l'interrogazione del 9.7.2018 risulterebbe meno problematica, dal momento che le accuse di malagestione in essa formulate sembrerebbero abbastanza contestualizzate.

Stando a un ulteriore parere, a prescindere dallo stile e dal linguaggio, non necessariamente condivisibili, adottati dal deputato Pronzini, nessuna delle due interrogazioni – e la prima nel modo più assoluto – contiene affermazioni eccessivamente pesanti, e quindi passibili di essere sanzionate mediante la revoca dell'immunità parlamentare, a fronte dell'evidente interesse pubblico a segnalare una situazione oggettivamente problematica riguardante un ente pubblico al quale è affidata una missione di primaria importanza.

Su un altro piano, è stato fatto notare che gli atti in questione sono ben scritti, ciò che lascia supporre che siano stati soppesati e che vi sia un ragionamento a monte; il che abbasserebbe la "soglia di tolleranza" con riferimento a un'eventuale revoca dell'immunità.

\* \* \*

Soppesati i vari elementi di cui sopra, la maggioranza dei membri dell'Ufficio presidenziale ritiene che, nella presente fattispecie, non si ravvisino gli estremi di un abuso, da parte del deputato Matteo Pronzini, della sua immunità parlamentare, tale da giustificare di raccomandare al Gran Consiglio la revoca della stessa. Nel contempo, l'Ufficio presidenziale rivolge a tutti i deputati un richiamo affinché negli atti parlamentari vengano utilizzati termini e toni rispettosi delle persone ivi menzionate, ritenuta anche la necessità di tutelare in special modo le persone esterne all'arena politica.

## V. PREAVVISO DELL'UFFICIO PRESIDENZIALE

Per le ragioni suindicate, l'Ufficio presidenziale raccomanda al Gran Consiglio di **non togliere** al deputato Matteo Pronzini l'immunità parlamentare con riferimento al procedimento penale citato in oggetto.

Per l'Ufficio presidenziale

La Presidente del Gran Consiglio: Pelin Kandemir Bordoli

Il Segretario generale del Gran Consiglio: Gionata P. Buzzini