

# Rapporto di maggioranza

numero

**7786 R1**

data

25 giugno 2024

competenza

DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

## **della Commissione Costituzione e leggi sulla mozione 16 settembre 2019 presentata da Tiziano Galeazzi “Proposta di modifica della Legge organica comunale (LOC)”**

**(v. messaggio 22 gennaio 2020 n. 7786)**

### **1. CRONISTORIA: INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA E MOZIONE**

Il 18 settembre 2018 il deputato Tiziano Galeazzi e cofirmatari inoltravano l'iniziativa parlamentare elaborata "Per la modifica dell'art.47 della Legge organica comunale (LOC)"<sup>1</sup>, che chiedeva di aggiungere un nuovo cpv .1 all'art.47 della LOC, volto a introdurre l'immunità parlamentare/consigliare per i membri del Consiglio comunale sulla scorta della prassi già esistente a livello di Gran Consiglio con l'art.51 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC)<sup>2</sup>:

#### Art.51 LGC ("Immunità parlamentare")

<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.*

L'obiettivo era – ed è con la presente mozione – quello di evitare il ridimensionamento dell'esercizio democratico da parte di un consigliere comunale per timore che, a causa dei suoi atti parlamentari o nell'esercizio delle proprie funzioni, si veda poi minacciato, denunciato o che subisca eventuali ritorsioni.

Senza volersi addentrare ora nelle considerazioni del Consiglio di Stato – le quali verranno approfondite più avanti –, si faceva notare che tale modifica era "monca", in quanto non teneva in considerazione anche i Comuni che hanno unicamente l'Assemblea comunale e non il Consiglio comunale.

Tenuto conto di tali considerazioni, l'iniziativa parlamentare elaborata venne poi ritirata dagli iniziativaisti.

<sup>1</sup> [https://www4.ti.ch/user\\_librerie/php/GC/allegato.php?allid=128587](https://www4.ti.ch/user_librerie/php/GC/allegato.php?allid=128587).

<sup>2</sup> <https://m3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/num/93>.

Il deputato Tiziano Galeazzi però, proprio tenuto conto di tale giudizio del Consiglio di Stato, decise di ripresentare la tematica attraverso la mozione del 16 settembre 2019 "Proposta di modifica della Legge organica comunale (LOC)"<sup>3</sup>.

Con tale mozione si voleva nuovamente sottolineare l'importanza e la necessità di introdurre anche per il Legislativo Comunale (Consiglio comunale o Assemblea comunale) l'immunità, lasciando allo stesso tempo ampio margine di apprezzamento per l'attuazione di tale richiesta da parte del Consiglio di Stato.

## 2. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO E PARAGONE CON LE MODIFICHE DELLA LOC (2015-2021)

Con il messaggio n. 7645<sup>4</sup> – al quale rimanda anche il messaggio n. 7786<sup>5</sup> riguardante la presente mozione – il Consiglio di Stato chiede, in buona sostanza, di soprassedere per il momento a tale modifica in attesa della revisione totale della LOC attesa durante la legislatura 2020/2024.

Se è pur vero che la LOC ha già subito due ampie revisioni totali (2000 e 2009), nel corso degli anni a seguire in realtà non sono mancate varie modifiche, talvolta anche dispendiose per la loro attuazione.

Tali e importanti modifiche hanno quindi portato il governo a lanciare un primo segnale in tal senso verso il Gran Consiglio con il messaggio n. 7591<sup>6</sup> in merito all'iniziativa parlamentare elaborata del 12 marzo 2018 di Raoul Ghisletta "Modifica dell'art. 67 (Mozioni) della Legge organica comunale"<sup>7</sup>.

Il Consiglio di Stato chiede di svolgere una riflessione se non sia il caso di avere un approccio maggiormente prudente a fronte di continue modifiche della LOC. A questo scopo, per dare maggior corpo alla propria tesi, ripropone nel citato messaggio n. 7645 una tabella con le revisioni avvenute tra il 2012 e il 2019:

- 2012: le competenze ad approvare il moltiplicatore comunale;
- 2014: la tempistica di approvazione dei conti e la base legale per l'implementazione del sistema di gestione della qualità e dei sistemi di gestione elettronica delle sedute di Municipio;
- 2017: l'organizzazione di quartiere e frazioni, le deleghe sulle contravvenzioni, l'abrogazione della ratifica degli investimenti;
- 2018: i nuovi disposti sull'elezione dei rappresentanti negli enti esterni;
- 2019: "pacchetto" concernente le aziende comunali e le concessioni, a seguito dell'abrogazione della LMSP (si tratta di oltre 25 articoli nuovi o revisionati) e

<sup>3</sup> [https://www4.ti.ch/user\\_librerie/php/GC/allegato.php?allid=131374](https://www4.ti.ch/user_librerie/php/GC/allegato.php?allid=131374).

<sup>4</sup> [https://www4.ti.ch/user\\_librerie/php/GC/allegato.php?allid=128585](https://www4.ti.ch/user_librerie/php/GC/allegato.php?allid=128585).

<sup>5</sup> [https://www4.ti.ch/user\\_librerie/php/GC/allegato.php?allid=132796](https://www4.ti.ch/user_librerie/php/GC/allegato.php?allid=132796).

<sup>6</sup> [http://www4.ti.ch/user\\_librerie/php/GC/allegato.php?allid=125645](http://www4.ti.ch/user_librerie/php/GC/allegato.php?allid=125645).

<sup>7</sup> [http://www4.ti.ch/user\\_librerie/php/GC/allegato.php?allid=122239](http://www4.ti.ch/user_librerie/php/GC/allegato.php?allid=122239).

*"pacchetto" relativo all'introduzione del modello contabile armonizzato di seconda generazione (MCA2). Si tratta di un intero capitolo della LOC, riformulato<sup>8</sup>.*

**È opportuno precisare che nel frattempo, dal 2020 a oggi sono state in particolare apportate le seguenti ulteriori modifiche alla LOC, avallate dal Consiglio di Stato, malgrado nel Messaggio riguardante la presente mozione si sottolineava come fosse meglio non toccare ulteriormente la legge in vista della sua revisione totale:**

- 2020: adeguamento al diritto cantonale dei termini per la raccolta delle firme per l'esercizio del diritto di referendum (da 45 a 60 giorni) e di iniziativa (da 90 a 100 giorni) nei Comuni;
- 2022: nuove modalità di tenuta delle sedute del Municipio e delle Commissioni, modifica della tempistica di approvazione dei conti comunali e del relativo messaggio, aggiornamento delle modalità di attuazione degli investimenti tramite soggetti esterni e aggiustamenti a livello di alcuni articoli procedurali

Tutti questi cambiamenti non sono dovuti solo agli atti parlamentari, ma anche alla sostanziale evoluzione che tutte le leggi subiscono attraverso l'integrazione di nuovi strumenti, l'aggiornamento di alcuni di essi e/o la riforma di interi settori. Ciò senza contare anche il fatto di dover inserire nuove esigenze derivanti dal diritto superiore, puntuali incongruenze o spesso e volentieri per rispondere a esigenze che si sono palesate nel corso degli anni nella gestione comunale.

Il Consiglio di Stato sottolinea inoltre, sempre nel messaggio n. 7645, come anche i processi aggregativi in corso d'opera o in atto – in particolare per i comuni con meno di 300 abitanti – abbiano un peso nel processo di adattamento della legge. In particolare, si fa riferimento al pacchetto concernente le Assemblee comunali (30 articoli – artt. 11-41 LOC) contestualmente al progetto "Ticino 2020", che porterà inevitabilmente a una riflessione sui Comuni del futuro, in particolare per quel che riguarda gli aspetti organizzativi, gestionali, legislativi, ecc.

In ogni caso, per quanto concerne la mozione oggetto del presente rapporto, il Governo sottolinea che «nel merito non vi sono controindicazioni tecniche a che nella LOC entri un dispositivo del genere»; semmai ribadisce quanto esposto all'inizio di questo capitolo, ovvero se ve ne sia la necessità e l'urgenza tali da non poter soprassedere fino alla presentazione della revisione totale della LOC.

### **3. REVISIONI TOTALI DELLE LEGGI: CONFORMITÀ CON LA LGC**

In questo senso, appare utile, fare un confronto con la LGC – la cui revisione totale risale al 2015 – in quanto per questo tema in oggetto il Consiglio di Stato se da una parte non ravvisa controindicazioni tecniche, dall'altra vede come soluzione l'attesa della revisione totale della LOC.

---

<sup>8</sup> Si veda l'implementazione dei nuovi articoli già decisi dal Gran Consiglio nel novembre/dicembre 2018 sul nuovo MCA2, le nuove norme sulla gestione finanziaria e le nuove norme sull'organizzazione delle Aziende comunali e le concessioni.

**Rapporto di maggioranza n. 7786 R1 del 25 giugno 2024**

La revisione totale di una legge dovrebbe, attraverso i dovuti approfondimenti, aiutare a risolvere gran parte dei problemi che vengono sollevati attraverso gli atti parlamentari e per questo a volte si tende a voler aspettare l'arrivo di queste revisioni totali prima di agire.

Purtroppo, non sempre ciò che funziona sulla carta poi si ravvede appunto nella pratica, in particolare per questa tipologia di leggi (LGC e LOC) che sono di "supporto" al corretto svolgimento alle funzioni democratiche dei nostri legislativi (cantonale e comunali).

In questo senso appare utile ricordare che dalla revisione totale della LGC, avvenuta sei anni or sono, non sono comunque mancati gli atti parlamentari volti a sanare dei difetti – palesi o meno – della legge. Qui di seguito, si riportano, a titolo esemplificativo, le modifiche puntuali della LGC avvenute dopo la revisione totale approvata dal Gran Consiglio il 24 febbraio 2015, in base al rapporto dell'11 febbraio 2015 di Fabio Bacchetta-Cattori.

Tralasciando la seconda parte della revisione (organizzazione e funzionamento delle Commissioni) votata dal Parlamento cantonale il 9 aprile 2018 (ed entrata in vigore il 1° maggio 2019, queste solo le modifiche che si sono viste susseguire:

1. modifica del 7 novembre 2016 (art. 130 cpv. 2), entrata in vigore il 30 dicembre 2016;
2. modifica del 10 ottobre 2016 (art. 146 cpv. 2), entrata in vigore il 2 dicembre 2016;
3. modifica del 23 gennaio 2017 (art. 79a, art. 99 cpv. 2), entrata in vigore il 17 marzo 2017;
4. modifica del 24 gennaio 2017 (art. 61a, art. 102 cpv. 5, art. 105), entrata in vigore il 17 marzo 2017;
5. modifica del 29 maggio 2017 (art. 109), entrata in vigore il 21 luglio 2017;
6. modifica del 17 settembre 2018 (art. 97 cpv. 1bis e 1ter), entrata in vigore il 9 novembre 2018;
7. modifica del 19 novembre 2018 (art. 5, art. 6, art. 7, art. 9 lett. e, art. 10), entrata in vigore il 1° settembre 2019
8. modifica del 12 marzo 2019 (art. 62 cpv. 3, art. 73a), entrata in vigore il 24 maggio 2019;
9. modifica del 14 ottobre 2019 (art. 166a), entrata in vigore il 20 dicembre 2019;
10. modifica del 9 dicembre 2019 (art. 128 cpv. 1a), entrata in vigore il 14 febbraio 2020;
11. modifica del 24 settembre 2020 (art. 34), entrata in vigore il 4 dicembre 2020;
12. modifica del 25 gennaio 2021 (art. 136), entrata in vigore il 2 aprile 2021;
13. modifica del 22 febbraio 2021 (art. 97), entrata in vigore il 30 aprile 2021;
14. modifica del 16 marzo 2021 (art. 37 cpv. 2 e 3, art. 57 cpv. 4 e 5), entrata in vigore il 21 maggio 2021;
15. modifica del 13 dicembre 2021 (art. 55), entrata in vigore il 1° marzo 2022;
16. modifica del 12 aprile 2022 (art. 44 cpv. 2), entrata in vigore il 17 giugno 2022;
17. modifica del 13 dicembre 2023 (art. 23), non ancora entrata in vigore.

Dal 24 febbraio 2015, sono state presentate 61 richieste di modifiche puntuali della LGC, di cui:

- 20 evase (17 accolte, 3 respinte);
- 35 non ancora evase;
- 2 stralciate;
- 4 ritirate.

#### 4. NASCITA DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA/MOZIONE (CASUS BELLI)

Nel messaggio n. 7645, il Consiglio di Stato, per sottolineare come a suo avviso non vi sia un'urgenza per l'introduzione dell'immunità a livello comunale, cita – o meglio, desume – che ciò che ha ispirato il deputato Galeazzi riguardi una vicenda avvenuta a Lugano nel 2018. Per essere più precisi riguardava un'interpellanza redatta dai consiglieri comunali Demis Fumasoli (PC), Simona Buri (capogruppo PS) e Jacques Ducry (Indipendente) "Lugano Airport SA verso il deposito dei bilanci?", nella quale avrebbero riportato informazioni segrete conosciute solo all'interno del Municipio<sup>9</sup>. Infatti, tale episodio, come ben evidenzia il Consiglio di Stato nel messaggio n. 7645, «*non riguardava neppure una fattispecie di immunità come invece si propone di regolare*» attraverso la presente mozione.

Il deputato Galeazzi, in effetti, si è ispirato a un atto del Consiglio comunale di Lugano, ma prendeva spunto da tutt'altra vicenda, ovvero dall'interpellanza del 2015 di Sara e Fausto Beretta-Piccoli "Tutto a posto al Grotto Caprino?"<sup>10</sup>; si ipotizza che a seguito di tale atto seguì un controllo da parte delle autorità locali<sup>11</sup> in tale esercizio. Proprio a causa di tale controllo, il gerente e i proprietari dell'esercizio depositarono regolare denuncia presso il Ministero pubblico per i reati di diffamazione<sup>12</sup> e per ottenere un risarcimento di 200'000 franchi per danni di immagine ed economici<sup>13</sup>.

Nella LOC<sup>14</sup>, a differenza della LGC, non vi sono accenni all'immunità – e conseguentemente men che meno un iter da seguire per toglierla – e quindi tale vicenda giudiziaria tenne in ballo i consiglieri comunali per ben due anni. L'iter giudiziario terminò appunto solo nel dicembre 2017<sup>15</sup>, con il procuratore pubblico che stabilì che «*l'ipotesi di diffamazione a danno dell'esercizio pubblico in quanto tale, non essendo "personalità giuridica", andrebbe quindi già esclusa per questo motivo*» e che «*nel contesto specifico,*

<sup>9</sup> <https://www.liberatv.ch/news/cronaca/1295539/l-interpellanza-del-partito-socialista-fa-infuriare-marco-borradori-pronto-a-denunciare-la-fuga-di-notizie-sul-caso-lugano-airport-certe-informazioni-possono-uscire-solo-dall-esecutivo-abbiate-rispetto-per-le-famiglie-dei-dipendenti>.

<sup>10</sup> [https://www.rsi.ch/news/ticino-e-grigioni-e-insubria/scarica-il-testo-dellinterpellanza-pdf-5819377.html/BINARY/scarica%20il%20testo%20dellinterpellanza%20\(pdf\)](https://www.rsi.ch/news/ticino-e-grigioni-e-insubria/scarica-il-testo-dellinterpellanza-pdf-5819377.html/BINARY/scarica%20il%20testo%20dellinterpellanza%20(pdf)).

<sup>11</sup> <https://www.rsi.ch/news/ticino-e-grigioni-e-insubria/Blitz-al-grotto-Caprino-5816350.html>.

<sup>12</sup> <https://www.ticinonews.ch/ticino/si-abbiamo-denunciato-i-beretta-piccoli-CMTCN321311>.

<sup>13</sup> <https://www.20minuti.ch/ticino/attualita/1042061/il-grotto-caprino-chiede-i-danni-200-mila-franchi>.

<sup>14</sup> <https://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/vid/26>.

<sup>15</sup> <https://www.laregione.ch/cantone/luganese/1210738/grotto-caprino-la-pretura-nessuna-diffamazione>.

*quello dell'attività di consiglieri comunali, una lesione dell'onore va peraltro ammessa con riserbo. Anche se i consiglieri comunali non beneficiano di immunità per espressioni presumibilmente diffamatorie usate nel contesto della loro carica, come previsto ad esempio per i membri del Gran Consiglio, va infatti comunque tenuto in considerazione che, per il corretto e legittimo esercizio della loro carica, devono pur sempre beneficiare di una certa libertà nell'esprimersi e nel prendere posizione anche su temi delicati, senza con ciò incorrere nel rischio di una sanzione penale [...], limiti questi che nel caso concreto non sono stati superati».*

## 5. ANALOGIA A LIVELLO CANTONALE

Sempre nel messaggio n. 7645 del Consiglio di Stato, al di là della sostanza dell'iniziativa (ora mozione) e dell'errato paragone da cui avrebbe preso spunto il deputato Galeazzi, si evince che, per il Governo, non esisterebbero «diffuse criticità in più realtà locali» tali da dar seguito alla richiesta.

Qui di seguito riporterò l'iter giudiziale che ha visto coinvolta la scrivente relatrice a seguito di un atto che avrebbe potuto benissimo redigere anche, ad esempio, un consigliere comunale di Cadenazzo – piuttosto che di un qualsiasi altro Comune, poco importa la grandezza –, il quale avrebbe vissuto il medesimo iter di Sara Beretta-Piccoli, non essendo tutelato da alcun articolo di legge.

7 gennaio 2020: deposito dell'interrogazione, con i toni adeguati a un atto parlamentare, ove si ponevano diversi quesiti al Consiglio di Stato concernenti una ditta – a quel tempo sotto inchiesta penale – in merito a vari aspetti: titoli di studio, iscrizione o no all'OATI<sup>16</sup> o UE/AELS, LStr, prestazioni assistenziali, divieto di pubblicità fino al termine del procedimento e controllo da parte dello Stato sulla corretta pubblicità in ambito giuridico che devono rispettare le norme deontologiche (CSD) emanate dalla SAV-FSA (Federazione Svizzera degli Avvocati) art.16<sup>17</sup>

1° aprile 2020: la titolare della ditta deposita la "denuncia-querela-diffida/ammonimento" (13 pagine) contro la scrivente relatrice per una decina di capi di imputazione:

- discriminazione razziale (art. 261<sup>bis</sup> CP) aggravato da crimini preparatori contro l'umanità: persecuzione, apartheid, altri atti inumani (art.360<sup>bis</sup> cpv. 1 lett. i e j);
- sommossa (art. 260 CP);
- abuso d'autorità (art. 312 CP);
- coazione (art. 181 CP);
- diffamazione (art. 173 CP);
- calunnia (art. 174 CP);
- vie di fatto (art. 126 CP);
- sviamento della giustizia (art. 304 CP);
- mancata opposizione a una pubblicazione punibile (art. 322<sup>bis</sup> CP);
- violazione della legge contro la concorrenza sleale (art. 3 cpv. 2 lett. a, d, e, h LCSi).

<sup>16</sup> <https://www.oati.ch/home.html>.

<sup>17</sup> <https://www.sav-fsa.ch/it/anwaltsrecht/berufsregeln-national.html>.

6 aprile 2020: il Procuratore pubblico (2 pagine) decreta il non luogo a procedere, negando l'adempimento di un qualsiasi reato, escludendo dunque l'apertura di un procedimento penale.

20 aprile 2020: ricorso della denunciante (23 pagine) contro il non luogo del Procuratore pubblico, in cui afferma anche che l'interrogazione «è stata posta in essere con abuso di potere per assecondare, attraverso la politica, l'Ordine degli avvocati e gli interessi economici degli avvocati ticinesi», nonché che la scrivente relatrice sarebbe a capo di «una "cupola" le cui attività non erano certo riferite al "contesto istituzionale" ma a forme di associazione a delinquere che mirano alla illegale gestione di pubbliche attività».

7 luglio 2020: la Corte dei reclami penali (CRP) dichiara irricevibile il reclamo (20 pagine), respingendo contestualmente la domanda di gratuito patrocinio, ritendendo il gravame non rispettoso delle esigenze di motivazione degli art. 396 cpv. 1 e 385 cpv. 1 CPP, negando altresì l'esistenza di indizi riguardo ai reati ipotizzati tali da ritenere superflua l'assunzione di ulteriori prove, concludendo inoltre che il decreto di non luogo non violava il principio "in dubio pro duriore".

In sostanza, la Corte dei reclami penali (CRP), dopo avere riassunto le condizioni relative all'immunità parlamentare ex art.51LGC, ha rilevato che sulla base della predetta norma (in combinazione con l'art.7 cpv2 lett. a CPP) i reati contro l'onore ipotizzati nei confronti di un deputato possono essere perseguiti unicamente con l'autorizzazione del parlamento cantonale. Pertanto, nell'evenienza di una querela il magistrato deve chiedere un'autorizzazione per promuovere il procedimento penale in relazione ai reati contro l'onore. Infatti, ai sensi dell'art.303 cpv.1 CPP, per i reati perseguibili soltanto a querela di parte o previa autorizzazione, la procedura preliminare è avviata unicamente se si è sporta querela o se è concessa l'autorizzazione. Se queste condizioni non sono riunite, il Ministero Pubblico (MP) deve in ogni caso mettere fine alla procedura con un Decreto di Non Luogo (DNL). La CRP, per quanto sopra esposto, nella sentenza, ha comunque rilevato che *“preso in considerazione il contesto nel quale tale interrogazione è stata inoltrata, segnatamente il mercato del lavoro ticinese per quanto attiene la professione di avvocato. Il testo incriminato aveva dunque manifestamente lo scopo di chiarire, mediante specifiche domande, come opera [...] nel nostro Cantone, anche a tutela appunto di una sana concorrenza con gli avvocati locali. Lo scopo di Lara Filippini non era certo quello di ledere l'onore penalmente protetto dalla reclamante, ma di far verificare al Consiglio di Stato, peraltro come le incombe proprio nella veste di deputata in Gran Consiglio e membro della Commissione “Costituzione e leggi”, il contesto legale nel quale opera la reclamante nel nostro Cantone, anche con riferimento alla pubblicità che la stessa fornisce”*

13 agosto 2020: la denunciante impugna la sentenza della CRP (46 pagine) davanti al Tribunale federale, chiedendo di annullare la sentenza e di rinviare la causa alla Corte cantonale per l'emanazione di una nuova decisione permettendole di sanare i difetti di motivazione. Il ricorso viene dichiarato inammissibile il 25 settembre 2020<sup>18</sup>

<sup>18</sup>[https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/it/php/aza/http/index.php?highlight\\_docid=aza%3A%2F%2Faza://25-09-2020-6B\\_920-2020&lang=it&zoom=&type=show\\_document](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/it/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2Faza://25-09-2020-6B_920-2020&lang=it&zoom=&type=show_document).

Questo è un esempio di una vicenda che si è conclusa abbastanza rapidamente; se però il relativo atto fosse stato redatto da un consigliere comunale – lo ribadisco – di un qualsiasi Comune del Canton Ticino, vi sarebbero state tutt'altre implicazioni, tra cui il fatto di dover ingaggiare un avvocato per tutelare la propria persona, dato che, appunto, non esistono norme a tutela di atti parlamentari redatti a livello comunale.

## 6. CONFORMITÀ DELL'EVENTUALE MODIFICA DELLA LOC CON IL CODICE DI PROCEDURA PENALE

Durante gli approfondimenti della MO1423 è stata sollevata la questione se quest'eventuale modifica della LOC potrebbe o no entrare in contrasto con il Codice di Procedura Penale Svizzero (CPP) art.7 Obbligo di procedere<sup>19</sup>.

### Art. 7 Obbligo di procedere

<sup>1</sup> Nell'ambito delle loro competenze, le autorità penali sono tenute ad avviare e attuare un procedimento se vengono a conoscenza di reati o di indizi di reato.

<sup>2</sup> I Cantoni possono:

- a. escludere o limitare la responsabilità penale dei membri delle loro autorità legislative e giudiziarie e dei membri del loro Governo per espressioni usate nel Parlamento cantonale;
- b. subordinare all'autorizzazione di un'autorità extragiudiziaria il procedimento penale per crimini o delitti che membri delle loro autorità amministrative e giudiziarie hanno commesso nell'esercizio delle proprie funzioni.

Come si evince l'art.7 lettera a parla unicamente di Autorità cantonali, non menzionando in alcun modo i parlamenti comunali.

Si è dunque proceduto nel verificare se l'art.7 cpv.2 del CPP sia effettivamente applicabile a «*tous les membres des autorités législatives et exécutives du canton et des communes, y compris les fonctionnaires subordonnés rattachés aux pouvoirs législatif et judiciaire*» come asserito da Camille Perrier Depeursinge quale commento alla sentenza del Tribunale federale n. 1C\_63/2017<sup>20</sup> del 22 maggio 2017 e a quella pubblicata in DTF 137 IV 2691 e se vi siano particolari problemi di tipo giuridico qualora tale modifica venisse introdotta.

In pratica, riferendoci alla sentenza del TF n.1C\_63/2017, citata poc'anzi, la lettera b) dell'art.7 CPP riguardante l'immunità, essa è stata estesa a due funzionari della città di ZH, mentre la lettera a) permane immutata, in quanto, attualmente, nessun municipale o consigliere comunale in Svizzera ha fatto ricorso al TF seguito a denuncia penale.

<sup>19</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2010/267/it>

<sup>20</sup> [https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight\\_docid=aza%3A%2F%2F22-05-2017-1C\\_63-2017&lang=de&type=show\\_document&zoom=YES&](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F22-05-2017-1C_63-2017&lang=de&type=show_document&zoom=YES&)

La CCL ha dunque chiesto un parere giuridico al Consulente giuridico del Gran Consiglio avv. Roberto Di Bartolomeo e in seconda battuta, su iniziativa della scrivente relatrice, all'avv. Paolo Bernasconi, il quale ha redatto ed approfondito proprio il capitolo che verte sull'immunità parlamentare nel Commentario del Codice di Procedura Penale (CPP) nell'edizione in lingua italiana.

Chiaramente i consiglieri comunali sono membri di un legislativo e non possono essere considerati dei funzionari dell'amministrazione ai sensi dell'art.110 cpv.3 del CPP *"Per funzionari s'intendono i funzionari e impiegati di un'amministrazione pubblica e della giustizia, nonché le persone che vi occupano provvisoriamente un ufficio o un impiego o esercitano temporaneamente pubbliche funzioni."*<sup>21</sup>

Ne emergono due visioni simili (c.f.r pareri allegati al presente rapporto) sullo stato attuale – ma le cui conclusioni, frutto delle rispettive analisi, divergono sull'applicabilità o no dell'immunità parlamentare a livello comunale.

Se da un lato vi è chi ritiene (Avv. Di Bartolomeo) che l'affermazione di Camille Perrier Depeursinge<sup>22</sup> (professeure associée au Centre de droit pénal de l'UNIL) frutto dell'estratto di ben due sentenze del TF non sia esente da critiche - a suo avviso, sia considerazioni dottrinali che l'attuale giurisprudenza in materia inducono a ritenere che un'eventuale modifica potrebbe porre problemi da un punto di vista giuridico - dall'altro lato invece vi è chi ritiene (Prof.Dr.h.c.Paolo Bernasconi.) che invece debba essere introdotta un'apertura in tal senso.

Per dare corpo a tale tesi, egli sottolinea come anche il Consiglio Federale con il suo Messaggio (FF2006 989, pag.1037) considerando che l'art.7 cpv.2 sostiene che ciò deve essere esteso anche alle espressioni pronunciate in sede commissionale. Guardando quindi anche alla sentenza del TF 137 IV 269<sup>23</sup> la quale sottolinea come l'eccezione prevista dai Cantoni può essere prevista anche a favore dei funzionari comunali, il Prof.Dr.h.c. Paolo Bernasconi, vista tale eccezione, ritiene che *"per coerenza interna, è ammissibile che tale eccezione possa essere estesa per analogia anche ai membri del Consiglio Comunale. Anche dal punto di vista della parità di trattamento, questa analogia appare giustificata"*.

In questo senso egli conclude che tale copertura giuridica possa e debba essere estesa mediante modifica della LOC anche a favore dei membri del Consiglio Comunale, sottolineando inoltre che anche *"il principio dell'autonomia comunale, che merita di essere concretizzato anche estendendo i privilegi previsti per i parlamentari e altre persone operative a livello cantonale, anche a persone e consiglieri che operano a livello comunale, ossia i membri del Consiglio comunale e i funzionari comunali"*.

<sup>21</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757\\_781\\_799/it](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/it)

<sup>22</sup> <https://www.avocatsconseils.ch/content/camille-perrier-depeursinge>

<sup>23</sup> [https://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight\\_docid=atf%3A%2F%2F137-IV-269%3Ade&lang=de&type=show\\_document](https://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F137-IV-269%3Ade&lang=de&type=show_document)

## 7. CONCLUSIONI

In conclusione, e in base a quanto sopra esposto, la maggioranza della Commissione Costituzione e leggi, rispetto alle motivazioni esposte dal Consiglio di Stato del M7786 del 22.02.2020, ravvisa che non sussistono motivazioni serie e concrete per l'attesa di questa modifica – la quale tra l'altro non comporterebbe alcun onere finanziario - ma che anzi potrebbe apparire come un punto fermo in attesa della revisione totale della LOC.

La maggioranza della Commissione Costituzione e leggi raccomanda dunque al Gran Consiglio di aderire alla mozione di Tiziano Galeazzi "Proposta di modifica della Legge organica comunale (LOC)".

Si invita dunque il Consiglio di Stato a produrre nel più breve tempo possibile, ai sensi dell'art. 105 cpv. 9 LGC<sup>24</sup>, entro sei (6) mesi un messaggio al fine di introdurre l'immunità nella LOC sia per i Comuni che hanno il Consiglio comunale, sia per quelli che hanno l'Assemblea comunale.

Per la maggioranza della Commissione Costituzione e leggi:

Lara Filippini, relatrice

Boscolo - Genini Simona (con riserva) -

Genini Sem - Giudici - Lepori (con riserva) -

Ortelli P. (con riserva) - Petralli (con riserva) - Piccaluga

---

<sup>24</sup> Nella misura in cui il Gran Consiglio approva la mozione, essa diventa vincolante per il Consiglio di Stato, salvo le competenze costituzionali. Il Gran Consiglio può stabilire i tempi di attuazione della mozione o stabilire delle scadenze per la presentazione di un rendiconto del Consiglio di Stato sulle misure adottate.