

Rapporto

numero

data

competenza

1 aprile 2025

GRAN CONSIGLIO

della Commissione Costituzione e leggi sull'iniziativa cantonale 4 novembre 2024 presentata da Paolo Caroni e cofirmatari concernente la modifica dell'art. 7 del Codice di procedura penale per permettere ai Cantoni di escludere o limitare la responsabilità penale dei membri delle loro autorità legislative comunali per espressioni usate nel Consiglio comunale o all'Assemblea comunale

1. INTRODUZIONE

L'immunità parlamentare è un istituto giuridico volto a garantire ai membri di un'assemblea legislativa la possibilità di esercitare liberamente le proprie funzioni, senza timore di conseguenze legali per le opinioni espresse o gli atti compiuti nell'ambito del loro mandato. Tale principio tutela la libertà di espressione e l'indipendenza dei parlamentari, assicurando un dibattito democratico libero e aperto.

In Svizzera, l'immunità parlamentare è disciplinata sia a livello federale sia cantonale. A livello federale, i membri dell'Assemblea federale godono di protezione per le espressioni pronunciate durante le deliberazioni parlamentari, le attività di commissione e gli atti parlamentari. Durante le sessioni, beneficiano inoltre dell'immunità da procedimenti penali per reati non connessi all'esercizio delle loro funzioni, salvo nei casi d'urgenza, come l'arresto in flagranza di reato.

Nel Cantone Ticino, l'articolo 51 della Legge sul Gran Consiglio riconosce una protezione analoga ai deputati cantonali. Il 16 settembre 2024, il Gran Consiglio ha deliberato l'estensione di tale tutela anche ai membri dei legislativi comunali, approvando la modifica della Legge organica comunale (LOC) mediante accettazione della mozione 1423. L'obiettivo perseguito è quello di evitare che l'esercizio delle prerogative democratiche a livello locale possa essere ostacolato dal timore di procedimenti penali per dichiarazioni rese in ambito consiliare o assembleare.

Il percorso che ha condotto a tale decisione ha avuto inizio il 16 settembre 2019, con il deposito della mozione 1423 da parte del deputato Tiziano Galeazzi. La mozione chiedeva di estendere l'immunità anche ai consiglieri comunali e ai cittadini attivi nelle assemblee comunali, in analogia con quanto già previsto per i parlamentari cantonali. Dopo un lungo esame in seno alla Commissione Costituzione e leggi, il 25 giugno 2024 sono stati pubblicati due rapporti contrapposti: il rapporto di maggioranza (7786 R1), favorevole alla modifica legislativa, e il rapporto di minoranza (7786 R2), che sollevava dubbi in merito alla compatibilità della proposta con il diritto federale superiore.

Nonostante tali riserve, il Gran Consiglio ha approvato la modifica della LOC nella seduta del 16 settembre 2024, conferendo al Consiglio di Stato il mandato di elaborare un messaggio attuativo.

Tale decisione ha tuttavia sollevato questioni giuridiche, in particolare per quanto riguarda la compatibilità con l'art. 7 cpv. 2 lett. a del Codice di procedura penale (CPP), il quale riconosce l'immunità esclusivamente ai membri delle autorità legislative cantonali. Il Consiglio di Stato, nell'esercizio del proprio compito, ha richiesto un parere all'Ufficio federale di giustizia (UFG), che ha fornito una propria interpretazione. Secondo l'UFG, i Cantoni non dispongono della facoltà di estendere autonomamente l'immunità ai legislativi comunali, a meno di una previa modifica del CPP.

L'obiezione sollevata dall'UFG si fonda su un'interpretazione del principio di legalità: l'articolo 7 capoverso 2 lettera a del CPP riconosce l'immunità unicamente ai membri delle autorità legislative cantonali. In assenza di una base legale esplicita a livello federale, l'estensione di tale prerogativa ai legislativi comunali potrebbe risultare in contrasto con il diritto superiore, rendendo giuridicamente vulnerabile la norma cantonale.

Tuttavia, nonostante la chiarezza formale della norma, la posizione dell'UFG non preclude in modo definitivo l'estensione dell'immunità. Al contrario, lo stesso Ufficio ammette che la questione resta aperta sotto il profilo interpretativo e potrebbe trovare soluzione: per via giurisprudenziale, qualora un tribunale chiamato a pronunciarsi riconoscesse la possibilità di un'interpretazione evolutiva e sistematica del CPP, estendendone il campo d'applicazione ai legislativi comunali; oppure mediante un intervento normativo esplicito a livello federale, come proposto dall'iniziativa cantonale ticinese, che mira a colmare una lacuna normativa e a conferire certezza giuridica all'azione dei Cantoni.

In tal senso, l'assenza di una base legale attuale non equivale a un divieto assoluto: il sistema federale svizzero, fondato sul dialogo tra i livelli istituzionali e sull'evoluzione dinamica del diritto, consente di superare eventuali rigidità normative tramite gli strumenti previsti dall'ordinamento, nel rispetto dei principi democratici e dello Stato di diritto.

Il parere dell'UFG, per quanto autorevole, non ha carattere vincolante. Il Consiglio di Stato è pertanto tenuto a dare seguito alla volontà espressa dal Parlamento cantonale.

In tale contesto si inserisce l'iniziativa cantonale depositata il 4 novembre 2024, volta a modificare l'articolo 7 CPP per includere esplicitamente anche i membri delle autorità legislative comunali tra i beneficiari dell'immunità parlamentare. L'obiettivo è duplice: da un lato, colmare una lacuna normativa e prevenire possibili conflitti giurisprudenziali; dall'altro, fornire ai Cantoni una base legale chiara e sicura.

Attraverso tale iniziativa si intende inoltre sensibilizzare l'Assemblea federale sull'importanza di garantire una protezione adeguata anche a chi si impegna nella vita politica a livello locale. Come osservato nel rapporto di maggioranza, risulta difficile giustificare la disparità di trattamento tra i funzionari pubblici – già coperti dalla lettera b dell'articolo 7 CPP – e i consiglieri comunali, i quali si espongono in prima persona nel dibattito democratico locale. L'impegno civico di chi si mette a disposizione della collettività merita una tutela proporzionata alla funzione svolta, anche per evitare il rischio di un effetto dissuasivo che potrebbe indebolire la partecipazione politica.

Non devono esistere "politici di serie A" e "politici di serie B": chi si adopera per la res publica, indipendentemente dal livello istituzionale, merita pari riconoscimento e protezione.

2. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO E CRITICITÀ

Nel suo primo intervento sulla mozione 1423, presentata dal deputato Tiziano Galeazzi nel 2018, il Consiglio di Stato si era espresso in modo prudente e circoscritto. Nel relativo messaggio, l'Esecutivo non aveva approfondito la questione della compatibilità dell'immunità comunale con il diritto federale, in particolare con l'articolo 7 del Codice di procedura penale (CPP). L'analisi si era limitata a valutazioni di ordine interno, concentrandosi sull'opportunità di evitare ulteriori modifiche settoriali alla Legge organica comunale (LOC), ritenuta già oggetto di frequenti interventi puntuali. Secondo il Consiglio di Stato, la LOC necessitava di una revisione strutturale e organica, piuttosto che di emendamenti parziali come quello allora proposto.

Tale impostazione, per quanto comprensibile nel contesto del 2018, si presta oggi a una lettura critica. A distanza di sette anni, nel 2025, una revisione complessiva della LOC non è ancora stata realizzata, mentre numerosi interventi mirati sono stati approvati nel frattempo – alcuni su iniziativa dello stesso Consiglio di Stato. Inoltre, nel messaggio originario sulla mozione 1423, non si fa alcun riferimento al CPP, elemento che oggi risulta invece centrale nel dibattito giuridico e politico.

Dopo l'approvazione, il 16 settembre 2024, della modifica legislativa da parte del Gran Consiglio, il Consiglio di Stato ha avviato la redazione del messaggio di applicazione, come previsto. Tuttavia, a seguito del parere contrario dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), espresso il 23 dicembre 2024, l'Esecutivo ha trasmesso un rapporto governativo (RG n. 501 del 5 febbraio 2025), invitando la Commissione Costituzione e Leggi (CCL) a esprimersi sull'opportunità di proseguire con l'iter o sospenderlo in attesa degli sviluppi a livello federale, legati all'iniziativa cantonale per la modifica dell'art. 7 CPP.

Tale approccio solleva alcune legittime perplessità sul piano istituzionale e costituzionale. Il Parlamento cantonale si è espresso in modo chiaro e formalmente vincolante: 66 deputati su 90 hanno approvato l'estensione dell'immunità ai legislativi comunali. In tale contesto, il ruolo del Consiglio di Stato – in quanto organo esecutivo – non è quello di riesaminare l'opportunità politica della norma, ma di darne attuazione concreta. Sottoporre a posteriori una decisione parlamentare a una nuova valutazione politica o tecnica rischia di compromettere il principio di separazione dei poteri e di indebolire la sovranità cantonale.

Anche la scelta di rimettere la questione alla Commissione Costituzione e Leggi, composta da 17 membri, appare discutibile sotto il profilo della legittimità procedurale. La volontà espressa dal plenum del Gran Consiglio, organo rappresentativo dell'intero corpo elettorale cantonale, è inequivocabile. L'iter applicativo dovrebbe proseguire nel rispetto di tale decisione, senza essere subordinato a valutazioni successive o condizionato da elementi esterni non vincolanti.

A questo proposito, è utile ricordare che, qualora l'Ufficio federale di giustizia avesse ravvisato una violazione manifesta del diritto superiore, avrebbe potuto attivarsi nelle forme

previste, ad esempio mediante un ricorso al Tribunale federale. Il fatto che ciò non sia avvenuto conferma la natura meramente consultiva del parere rilasciato: si tratta di una valutazione tecnica, autorevole ma priva di effetti cogenti, che non può giustificare la sospensione di un processo legislativo legittimamente deliberato dal Parlamento cantonale.

Inoltre, l'iniziativa cantonale approvata il 4 novembre 2024 si inserisce esattamente in questo quadro, proponendo una modifica dell'articolo 7 CPP volta a superare le ambiguità normative attuali e a garantire una parità di trattamento tra i diversi livelli istituzionali. L'obiettivo non è solo di prevenire un potenziale conflitto giurisprudenziale, ma di rafforzare la certezza del diritto, offrendo ai Cantoni una base normativa chiara per tutelare adeguatamente l'impegno civico anche a livello comunale.

Il tema è dunque non solo giuridico, ma eminentemente politico e democratico. Riguarda il riconoscimento della funzione pubblica esercitata da chi si mette al servizio della collettività, indipendentemente dal livello istituzionale. La protezione di tale funzione è fondamentale per evitare il rischio di un effetto dissuasivo sulla partecipazione politica e per garantire una democrazia inclusiva e pluralista.

In definitiva, il rispetto delle competenze parlamentari, la coerenza istituzionale e il principio democratico impongono che il processo attuativo prosegua secondo il mandato ricevuto dal Gran Consiglio. La forza di una democrazia risiede anche nella capacità delle sue istituzioni di mantenere la rotta tracciata dai rappresentanti del popolo, senza cedere a incertezze tecniche o pressioni esterne.

3. CASI EMBLEMATICI E VALORE GIURIDICO: QUANDO L'ASSENZA DI TUTELA DIVENTA UN'INGIUSTIZIA

La questione dell'immunità comunale, sostenuta nella mozione 1423 del deputato Tiziano Galeazzi, non nasce nel vuoto, né si fonda su un semplice principio astratto di coerenza normativa. Al contrario, trae origine da episodi reali, documentati, che dimostrano come – oggi – esista una profonda asimmetria di tutela giuridica tra il livello cantonale e quello comunale. Questa asimmetria, in certi casi, ha portato a situazioni paradossali, persino vessatorie, nei confronti di chi ha scelto di mettersi al servizio della comunità come consigliere comunale.

Nel rapporto di maggioranza approvato il 16 settembre 2024, a sostegno della mozione Galeazzi, vengono citati due casi emblematici, che hanno colpito una gran consigliera e una consigliera comunale nell'esercizio delle proprie funzioni, con esiti procedurali completamente differenti. I dettagli non vengono qui pubblicamente divulgati per rispetto della riservatezza, ma entrambe le interessate hanno deciso di mettere a disposizione i propri dossier affinché anche a livello federale si possa comprendere, in modo diretto, il reale impatto della mancanza di immunità per chi svolge attività politica locale.

Si tratta di situazioni in cui le persone coinvolte sono state sottoposte a procedimenti penali esclusivamente in relazione a dichiarazioni o voti espressi nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, all'interno delle sedi competenti. Nessun abuso, nessuna calunnia,

nessun atto illecito: semplicemente l'espressione di una posizione politica tramite atti parlamentari.

Sebbene entrambe le vicende si siano concluse senza condanne – una con archiviazione in virtù dell'art. 51 della Legge sul Gran Consiglio (LGC), l'altra con un non luogo a procedere deciso dal Ministero pubblico – la differenza tra i due percorsi è sostanziale. Se Lara Filippini, grazie all'immunità prevista dalla LGC, è rimasta ai margini del procedimento, Sara Beretta Piccoli ha affrontato un iter lungo, oneroso e psicologicamente logorante. Spese legali ingenti, esposizione mediatica, tensioni personali e professionali: tutto senza alcuna protezione da parte dell'ordinamento giuridico.

E questo, nonostante il principio – sancito dalla giurisprudenza federale – secondo cui le opinioni espresse in seno a un'autorità legislativa devono godere di una protezione rafforzata, proprio per garantire il libero esercizio della funzione politica. A livello cantonale, i membri del Gran Consiglio sono coperti da un regime di immunità relativa, che prevede l'autorizzazione parlamentare per avviare procedimenti penali connessi alla loro attività istituzionale. Nulla di analogo è previsto per i consiglieri comunali. La differenza non è solo formale, ma sostanziale: i primi sono tutelati, i secondi sono esposti.

Questa disparità non tiene conto del fatto che, in molti contesti comunali, il dibattito politico è persino più acceso, diretto e personale, proprio per la prossimità tra rappresentanti e cittadini. È in questo contesto che si inserisce la scelta delle deputate Lara Filippini e Sara Beretta Piccoli di rendere disponibili – qualora l'iniziativa cantonale venga trasmessa al livello federale – i propri dossier, opportunamente anonimizzati e accompagnati da una memoria tecnica. Si tratta di un gesto di responsabilità istituzionale, che mira a rendere visibile ciò che spesso resta invisibile: il costo personale dell'impegno politico in assenza di tutele.

Non si chiede una protezione speciale, né tantomeno una deroga alla legalità: si chiede una garanzia minima, coerente con il principio della separazione dei poteri, per evitare che l'esercizio democratico si trasformi in un'esposizione giudiziaria ingiustificata. Come già osservato nel rapporto di maggioranza, se persino alcuni funzionari pubblici – come nel caso del Canton Zurigo – possono beneficiare di protezioni funzionali per le loro opinioni, a maggior ragione tale garanzia dovrebbe essere estesa a chi, spesso senza alcuna retribuzione, esercita un mandato elettivo per il bene della collettività.

Il valore giuridico di questi casi è duplice: da un lato, rappresentano evidenza concreta di una lacuna normativa; dall'altro, costituiscono uno strumento di orientamento per il legislatore federale. L'eventuale allegazione di questi dossier all'iniziativa cantonale avrebbe anche un significato simbolico: dimostrare che dietro ogni norma ci sono persone, esperienze, responsabilità.

In questo senso, il Canton Ticino si conferma pioniere nel sollevare una questione nazionale a partire da esperienze locali, riaffermando il ruolo dei Cantoni non solo come enti esecutivi, ma anche come promotori di innovazione giuridica e di equità democratica. Il riconoscimento dell'immunità comunale non è un privilegio, ma un doveroso atto di giustizia verso chi serve la cosa pubblica in nome della collettività.

4. CONCLUSIONI

La mozione n. 1423, approvata dal Gran Consiglio del Canton Ticino nel settembre 2024 e ora in attesa di applicazione da parte del Consiglio di Stato, si fonda su un principio chiaro e condivisibile: l'esigenza di estendere anche ai membri dei legislativi comunali una forma minima di tutela nell'esercizio delle loro funzioni politiche, in linea con quanto già previsto per i parlamentari cantonali e per i funzionari pubblici.

Attualmente, l'articolo 14 del Codice di procedura penale (CPP) stabilisce le eccezioni al principio generale dell'obbligo di perseguire i reati d'ufficio. In particolare:

la **lettera a)** dell'art. 14 CPP prevede l'obbligo di ottenere l'autorizzazione del parlamento per perseguire membri di un'autorità legislativa cantonale, nell'ambito delle loro attività istituzionali;

la **lettera b)** in origine riferita solo ai membri dei governi cantonali, è stata estesa a tutti i funzionari dell'amministrazione cantonale, a seguito di due sentenze del Tribunale federale¹, riconoscendo la necessità di proteggere chi esercita funzioni pubbliche esecutive nell'ambito dell'attività statale.

Questa estensione giurisprudenziale rende ancora più evidente la lacuna normativa attuale: mentre i funzionari e i parlamentari cantonali godono di una forma di immunità procedurale, i membri dei legislativi comunali – seppur anch'essi eletti democraticamente e titolari di una funzione politica – ne sono esclusi.

Il parere giuridico dell'avvocato Paolo Bernasconi, allegato al rapporto di maggioranza della mozione 1423, conferma la piena legittimità di un'iniziativa cantonale volta a modificare l'articolo 14 CPP, sottolineando come essa non si ponga in contrasto con il diritto superiore e risponda anzi a un'esigenza di coerenza sistemica e rispetto del principio di uguaglianza. Anche la professoressa Camille Perrier Deupersinge, esperta di diritto pubblico e procedurale, ha confermato che un'estensione della protezione ai consiglieri comunali è giustificata, a condizione che essa sia delimitata all'ambito dell'attività politica istituzionale e non si traduca in una copertura generalizzata.

È importante sottolineare che tali pareri, pur se provenienti da soggetti non istituzionali, non sono affatto da ritenersi inferiori in valore giuridico rispetto a quello, per quanto autorevole, dell'Ufficio federale di giustizia (UFG).

L'iniziativa cantonale conseguente alla mozione, già depositata, rappresenta un complemento doveroso alla mozione approvata, volto a sollevare l'importanza del tema anche a livello federale e ad anticipare una quasi certa decisione favorevole del Tribunale federale in materia di tutela dei consiglieri comunali. Essa non solo costituisce un atto concreto di pressione democratica verso la Confederazione, ma offre anche una soluzione tecnicamente realizzabile e coerente con l'assetto normativo esistente. Per questo motivo, si invita il Parlamento ticinese a confermare con forza la propria volontà approvando formalmente l'iniziativa e trasmettendola quanto prima alle Camere federali.

¹ 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&

Nel contempo, il Consiglio di Stato è tenuto, in virtù della mozione già approvata, a presentare un messaggio entro sei mesi – termine ormai scaduto – per l'applicazione della misura a livello cantonale, attraverso la modifica della Legge organica comunale (LOC). Ogni ulteriore rinvio risulterebbe difficilmente giustificabile, sia dal punto di vista giuridico che istituzionale.

Va ribadito che l'approvazione della mozione da parte del Gran Consiglio ha un valore politico e giuridico vincolante per il Consiglio di Stato. Qualunque sarà l'esito a livello federale dell'iniziativa cantonale – che si tratti di accoglimento, modifica, archiviazione o rinvio – il Consiglio di Stato è comunque obbligato a dare seguito alla volontà espressa dal Parlamento ticinese, presentando un messaggio applicativo che modifichi coerentemente la LOC, garantendo così la coerenza normativa e il rispetto del mandato parlamentare.

Una volta che il Gran Consiglio ha assunto una decisione vincolante, il ruolo della Commissione da cui l'atto ha avuto origine si esaurisce sul piano procedurale. La funzione esecutiva spetta unicamente al Consiglio di Stato, che non può rimettere la decisione alla stessa Commissione per una nuova valutazione politica. Tale dinamica, oltre a non essere prevista dall'ordinamento, comprometterebbe il corretto equilibrio istituzionale tra potere legislativo ed esecutivo, e rischierebbe di ridurre la portata vincolante delle decisioni parlamentari, con effetti distorsivi sulla separazione dei poteri.

A tal proposito, è utile ricordare che già in occasione della mozione originaria di Tiziano Galeazzi, il Consiglio di Stato aveva espresso riserve non sulla legittimità della misura, ma sulla presunta necessità di attendere una futura revisione globale della LOC – revisione che, a distanza di anni, non si è ancora concretizzata. Le ragioni dell'attesa, dunque, sono venute meno, e l'obbligo esecutivo nei confronti della volontà legislativa deve ora prevalere su ogni altra considerazione.

Infine, va evidenziato un punto politico fondamentale: anche qualora l'iniziativa cantonale non fosse accolta a livello federale, essa manterrebbe un valore simbolico e istituzionale di primo piano. Costituirebbe un messaggio chiaro alla Confederazione sulla necessità di garantire coerenza e giustizia tra i livelli della democrazia rappresentativa. Inoltre, rappresenterebbe una forma di pressione legittima e democratica, utile ad avviare un dibattito federale su un tema troppo a lungo trascurato.

L'approvazione della modifica alla LOC non dovrebbe essere condizionata da un eventuale parere negativo di autorità federali: come ribadito anche dall'Ufficio federale di giustizia, in assenza di una violazione manifesta del diritto superiore, spetterà eventualmente ai tribunali pronunciarsi, non ai pareri informali. E anche qualora vi fosse una divergenza d'interpretazione, nulla vieta al legislatore ticinese di agire, come è già avvenuto in passato in molti altri ambiti.

Si tratta di una proposta legittima, coerente e politicamente opportuna, che risponde a un'esigenza concreta e mira a ristabilire un equilibrio tra i diversi livelli della rappresentanza politica. Con questa scelta, il Canton Ticino riafferma il proprio ruolo di attore responsabile e innovativo all'interno del sistema federale svizzero.

In conclusione, si invita il plenum del Gran Consiglio ad approvare formalmente l'iniziativa cantonale che propone la modifica dell'articolo 7 del Codice di procedura penale, al fine di permettere ai Cantoni di escludere o limitare la responsabilità penale dei membri delle loro autorità legislative comunali per le espressioni pronunciate nell'esercizio del mandato, all'interno del Consiglio comunale o dell'Assemblea comunale.

Per la Commissione Costituzione e leggi:

Lara Filippini, relatrice

Balli - Boscolo - Capoferri - Censi - Corti -

Genini Sem - Genini Simona - Ghisolfi - Giudici -

Lepori - Ortelli P. - Padlina - Passardi (con riserva) -

Petralli (con riserva) - Ponti