

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma elaborata da Monica Duca Widmer, Manuele Bertoli, Jacques Ducry e cofirmatari per la modifica dell'art. 62 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (disposizioni legali relative all'immunità parlamentare)

del 26 giugno 2008

Proposta di modifica legislativa

Uno Stato democratico non può e non deve mettere il bavaglio ed è giusto quindi che i membri dei parlamenti cantonali godano dell'immunità parlamentare. Il Parlamento è luogo di dibattito delle idee e delle opinioni, che possono così svilupparsi il più liberamente possibile senza timore alcuno di dover incorrere in sanzioni. L'effetto collaterale del privilegio concesso al dibattito parlamentare è la non punibilità del resoconto delle relative esternazioni a mezzo della stampa.

Nel nostro Cantone l'unica autorità cui compete la facoltà di porre dei limiti, e in certa misura sanzionare l'agire parlamentare dei deputati, è il Presidente del Gran Consiglio, che può richiamare all'ordine il deputato che abusa dell'immunità parlamentare, in particolare mediante espressioni manifestamente offensive o che contravviene in altro modo alla legge.

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. Sempre più spesso vi sono parlamentari che diventano consapevolmente strumento atto a veicolare esternazioni calunniose, diffamatorie, ingiuriose.

Con la presente iniziativa, si chiede quindi che l'art. 62 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato sia modificato nel modo seguente:

Art. 62 - Immunità parlamentare

¹Non vi è responsabilità penale e civile del deputato per le espressioni **presumibilmente diffamatorie** da lui usate durante le deliberazioni del Gran Consiglio, delle sue Commissioni e negli atti parlamentari.

²**Il Gran Consiglio decide se togliere l'immunità su richiesta del Ministero pubblico, sentito il preavviso dell'Ufficio presidenziale.**

L'interessato deve essere sentito dall'Ufficio presidenziale.

Motivi

L'immunità parlamentare è stata concepita per proteggere i deputati nell'esercizio delle loro attività politiche e garantire così il buon funzionamento del Parlamento.

Essa può esplicarsi sotto due forme: la prima consiste nel liberare il deputato da responsabilità per le espressioni da lui usate nel dibattito parlamentare, la seconda nel subordinare il procedimento penale per crimini o delitti commessi nell'esercizio delle sue funzioni all'autorizzazione preliminare di un'autorità non giudiziaria (ad esempio all'organo cui il deputato appartiene).

1. Base legislativa e pratica attuale

In base all'art. 347 al. 2 lett. a) del Codice penale svizzero (CPS)¹ si riconosce ai Cantoni il diritto di emanare disposizioni «*che tolgono o limitano la responsabilità penale dei membri delle loro autorità legislative per espressioni usate durante deliberazioni di dette autorità*». Secondo questa norma, una restrizione della responsabilità penale può essere operata dai Cantoni a favore delle loro autorità legislative². Quindi anche il contrario può avvenire, ossia i Cantoni possono allargare, o come chiede la presente iniziativa, ripristinare la responsabilità penale e civile dei membri del Legislativo cantonale.

In Svizzera, i Cantoni presentano due generi di immunità, quella assoluta e quella relativa. Il Cantone Ticino ha adottato un tipo di immunità che non elimina il carattere dell'infrazione all'azione del deputato, ma ne proibisce la perseguibilità penale³. Essa si riassume nell'art. 62 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC) che recita: «*Non vi è responsabilità penale e civile del deputato per le espressioni da lui usate durante le deliberazioni del Gran Consiglio, delle sue commissioni e negli atti parlamentari*». In questo caso si parla di "immunità assoluta" che introduce un'esenzione completa della responsabilità penale e civile dei deputati per le espressioni usate durante il lavoro parlamentare, inclusi i tre seguenti ambiti: le riunioni di commissione, le sedute parlamentari (aperte al pubblico), gli atti parlamentari che vengono trasmessi ai media.

Se l'immunità può essere considerata come una sorta di privilegio concesso ai parlamentari per proteggerli nell'esercizio delle loro funzioni, questo strumento può però diventare fonte di conflitti. Da un lato può creare una sorta di zona franca entro la quale piovono espressioni forti, o propositi calunniosi, diffamatori, o ingiuriosi; dall'altro lato può estendersi anche ad ambiti esterni al plenum come ad esempio le commissioni, gli atti parlamentari scritti o no (mozioni, postulati, interpellanze, domande), immediatamente ripresi sui media elettronici e della carta stampata. Il deputato ha, quindi, la più ampia libertà di parola. L'immunità in vigore nel Cantone Ticino si applica pure al caso in cui, fuori dall'aula, egli si rifiuta di ritirare le espressioni usate nel dibattito⁴.

Le uniche due eccezioni sembrano essere i discorsi privati tenuti in aula, o avvenuti prima o dopo la seduta, le invettive lanciate al pubblico delle tribune, le vie di fatto⁵ e la violazione del segreto d'ufficio. Quest'ultima è in realtà una disposizione speciale rispetto all'art. 62, e configura quindi un'eccezione all'immunità parlamentare.

¹Art. 347 - Immunità parlamentare. Procedimento penale contro membri delle autorità superiori

1
...

²I Cantoni conservano il diritto di emanare disposizioni:

a. che tolgono o limitano la responsabilità penale dei membri delle loro autorità legislative per espressioni usate durante deliberazioni di dette autorità;

b. che subordinano all'autorizzazione preliminare di una autorità non giudiziaria il procedimento penale per crimini o delitti commessi nell'esercizio delle loro funzioni da membri delle autorità amministrative e giudiziarie superiori cantonali, e deferiscono in tali casi il giudizio ad una autorità speciale.

²Sandro Crespi, "Circa la nozione dell'immunità parlamentare nel diritto cantonale ticinese", *Repertorio di giurisprudenza patria*, n. 7-12, luglio dicembre 1967, p. 202.

³Giuseppe Lepori, *Diritto costituzionale ticinese*, Bellinzona 1968/1988, p. 608.

⁴Michele Albertini in occasione del *44esimo incontro degli Uffici presidenziali dei Gran Consigli romandi (GE, VD, VS, FR, JU, NE)*, di Berna e del Ticino, 5,6 ottobre 2007, 9 p.

⁵Giuseppe Lepori, op. cit., pp. 607-608.

Ciò significa che in caso di violazione del segreto d'ufficio (art. 320 CPS), il parlamentare è penalmente perseguibile: «il parlamentare che viola il segreto d'ufficio sui dati avuti nell'espletamento del suo mandato potrebbe essere passibile delle sanzioni di cui all'art. 320 CPS senza che gli sia dato o il diritto di invocare l'immunità parlamentare se non rispetta i limiti che gli sono imposti secondo i criteri [...]»⁶.

Secondo una sentenza del Tribunale federale del 1905⁷ «l'immunità può essere concessa solo per espressioni utilizzate nella sfera parlamentare in senso stretto» allo scopo di permettere al parlamentare di esprimersi con più libertà⁸.

All'art. 63 della LGC sono previsti dei *Provvedimenti d'ordine e disciplinari*⁹ che prevedono una pena massima pari all'esclusione da una seduta. Nella pratica si applica però il provvedimento meno incisivo, limitandosi tutt'al più a cancellare eventuali espressioni sconvenienti contenute in un documento. Infatti negli ultimi 30 anni le denunce nei confronti di deputati che sono sfociate in un decreto d'accusa sono state rarissime se non inesistenti. La maggior parte dei casi sono stati oggetto di un decreto di non luogo a procedere a motivo dell'immunità parlamentare.

2. Punti critici

Le conseguenze dell'immunità si concretizzano nel fatto che il deputato non soltanto non può essere punito se con le sue espressioni incorre in un reato, ma neppure può essere perseguito. Generalmente si ammette che contro di lui può essere lanciata un'azione civile: questo non può però avvenire in Ticino, dove come abbiamo visto l'art. 62 LGC esclude ogni responsabilità, sia penale sia civile.

Occorre ammettere che questa concezione appare datata e non tiene certamente conto dello sviluppo del sistema politico e di quello delle comunicazioni negli ultimi 100 anni. Nel 1905 (data della sentenza del Tribunale federale summenzionata) non esistevano radio, televisione, internet, ecc. Inoltre la velocità di diffusione delle notizie erano totalmente diversi.

In effetti ci si può chiedere quale differenza esista tra mostrare in televisione un intervento in aula e un'intervista rilasciata dopo il dibattito. Ma soprattutto, occorre chiedersi se il pri-

⁶Messaggio n. 2662 del 30 novembre 1982 relativo al disegno di legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato ad art. 71-75 del disegno e 73 LGC/1984, citazione tratta dalla conferenza di Michele Albertini, op. cit., p. 7.

⁷DTF 31 II 716

⁸*Commento alle singole disposizioni* (p. 16), redatto dalla Commissione speciale per la riorganizzazione amministrativa del GC, depositato presso la Segreteria del GC.

⁹Art. 63 - Provvedimenti d'ordine

¹Il Presidente richiama all'ordine il deputato che abusa dell'immunità parlamentare, in particolare mediante espressioni manifestamente offensive, oppure contravviene in altro modo alla legge.

²Se il richiamo non bastasse, il Presidente gli toglie la parola, rispettivamente stralcia o interseca il documento con il quale viene commesso l'abuso.

³Il Presidente richiama all'ordine il deputato o il Consigliere di Stato che turba le discussioni con osservazioni, interruzioni o in altro modo; se al richiamo non è dato seguito, il Presidente lo ammonisce.

⁴In caso di persistenza, il Presidente può escludere il deputato per il tempo rimanente della seduta, privandolo della relativa indennità.

⁵In caso di reclamo da parte dell'interessato contro un provvedimento d'ordine, il Gran Consiglio decide senza discussione.

vilegio concesso ai membri delle autorità legislative sia ancora in consonanza con le esigenze odierne: concepita come una tutela della libertà dei rappresentanti del popolo, l'immunità si è vieppiù trasformata come una zona franca per la commissione di atti che il Codice penale reprime, attenuando così il senso di responsabilità personale.

Un problema noto pure al Governo ticinese, il quale in un comunicato dello scorso anno ha scritto «*Ai deputati al Gran Consiglio è dato ogni diritto di porre al governo tutte le domande che ritengono opportune e giustificate. È però inaccettabile che l'atto parlamentare diventi strumento per colpire pubblicamente magistrati che fino a prova del contrario hanno dato prova di onestà, competenza e rispetto delle istituzioni*». Patrizia Pesenti, allora presidente del Consiglio di Stato, parlando dell'esplosione degli atti parlamentari negli ultimi vent'anni (cresciuti da una sessantina di interrogazioni negli anni Ottanta a 300 nel 2006), rilevava «*Il punto è invece rappresentato da quegli atti parlamentari, fortunatamente pochi, che aggrediscono persone o istituzioni con accuse od illazioni prive di fondamento e sovente strumentali [...]*»¹⁰. E aggiunge: «*È auspicabile che il futuro parlamento rifletta seriamente sull'uso indebito degli atti parlamentari e fissi, se del caso, qualche regola a tutela delle istituzioni e della loro dignità*»¹¹.

L'immunità parlamentare deve rimanere una regolamentazione d'eccezione, nel senso della concessione di un privilegio finalizzato a preservare un lavoro politico di qualità e al servizio del cittadino, ma di fronte alla crescita di casi dove con estrema facilità si incorre in atti contro l'onore si ritiene giustificata la revisione della legge, così come proposta, e principalmente a favore di una pratica più restrittiva per i reati più gravi.

Con la proposta di modifica di legge, l'immunità parlamentare non riguarda più i reati di calunnia e di ingiuria, ma è limitata all'ipotesi di un'espressione diffamatoria.

Si chiede quindi anche di applicare con maggior rigore i provvedimenti d'ordine ai sensi dell'art. 63 LGC.

Monica Duca Widmer, Manuele Bertoli e Jacques Ducry
Bagutti - Beretta Piccoli - Calastri - Canepa -
Cavalli - Chiesa - Dadò - De Rosa - Dominé -
Ferrari - Franscella - Frapolli - Galusero - Garzoli -
Ghisletta D. - Ghisletta R. - Gianora - Guidicelli -
Gysin - Jelmini - Lurati - Maggi - Marcozzi - Mellini -
Polli - Rizza - Solcà - Viscardi

¹⁰Citazione tratta dall'intervento di Patrizia Pesenti, Presidente del Consiglio di Stato al 44esimo incontro degli Uffici presidenziali dei Gran Consigli romandi (GE, VD, VS, FR, JU, NE), di Berna e del Ticino, 5/6 ottobre 2007, p. 2.

¹¹Ibid., p. 1.