

INIZIATIVA CANTONALE (art. 106 LGC)

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

del 04 novembre 2024

In virtù dell'articolo 160 cpv. 1 della Costituzione federale, il Gran Consiglio del Cantone Ticino è invitato a depositare l'iniziativa cantonale seguente all'attenzione dell'Assemblea federale: l'art. 7 cpv. 2 lett. a. del Codice di procedura penale dev'essere modificato permettendo 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

Con la presente iniziativa, l'obiettivo è evitare il ridimensionamento o la limitazione dell'esercizio democratico da parte di un consigliere comunale o di un membro dell'Assemblea Comunale durante le sue funzioni 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.

2. Motivazioni

2.1 L'art. 7 cpv. 2 lett. a) Codice di Procedura Penale (CPP) prevede che i Cantoni possono "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".

Il Cantone Ticino ha esercitato tale facoltà tramite l'art. 51 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC)¹:

Art. 51 LGC ("Immunità parlamentare")

¹*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.*

²*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.*

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

⁴*Un deputato può rinunciare volontariamente all'immunità parlamentare.*

Tale possibilità prevista dall'art. 7 cpv. 2 lett. a) CPP è limitata, però, al Parlamento cantonale, escludendo i legislativi comunali.

Si sono tuttavia verificate situazioni che hanno spinto il deputato cantonale Tiziano Galeazzi a presentare un atto parlamentare che introducesse l'immunità di un consigliere comunale o di un membro dell'Assemblea Comunale durante le sue funzioni, analogamente all'immunità prevista all'art. 51 LGC². Egli, infatti, sottolinea che lo scopo del suo atto parlamentare è di evitare in parte il ridimensionamento dell'esercizio democratico per timore che con degli atti parlamentari

¹ <https://m3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/num/93>.

² [https://www4.ti.ch/index.php?id=83064&tr=1&user_gcparlamento_pi8\[attid\]=102187&user_gcparlamento_pi8\[tatid\]=105](https://www4.ti.ch/index.php?id=83064&tr=1&user_gcparlamento_pi8[attid]=102187&user_gcparlamento_pi8[tatid]=105)

o nell'esercizio delle proprie funzioni, si possano pregiudicare eventuali interessi di terzi o di oggetti che possano condurre a eventuali minacce o ritorsioni penali, pur di evitare la pubblica conoscenza di fatti o di eventi.

Il deputato Galeazzi 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?"³; si ipotizza che a seguito di tale atto seguì un controllo da parte delle autorità locali⁴ presso l'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 diffamazione⁵ e per ottenere un risarcimento di 200'000.00 Franchi per danni di immagine ed economici⁶.

L'iter giudiziario terminò appunto solo nel dicembre 2017⁷, 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, 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».

A livello di Parlamento cantonale, la vicenda accaduta alla deputata Lara Filippini dimostra quanto sia essenziale in alcuni casi tale immunità per garantire di potersi esprimere liberamente senza il timore di conseguenze penali per le opinioni espresse nell'ambito delle loro funzioni.

Il 7 gennaio 2020 la deputata Filippini depositò un'interrogazione⁸ ove poneva 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'OATI⁹ 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. 16¹⁰

A seguito dell'atto parlamentare, il 1. aprile 2020: la titolare della ditta depositò una "denuncia-querela-diffida/ammonimento" contro la deputata Filippini per una decina di capi di imputazione:

- discriminazione razziale (art. 261^{bis} CP) aggravato da crimini preparatori contro l'umanità: persecuzione, apartheid, altri atti inumani (art. 360^{bis} 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^{bis} CP);

³ <https://cook.cue.rsi.ch/rsi/info/ticino-grigioni-e-insubria/v9aacs-scarica-il-testo-dellinterpellanza-pdf/download/Interpellanza+Caprino.pdf>

⁴ <https://www.rsi.ch/news/ticino-e-grigioni-e-insubria/Blitz-al-grotto-Caprino-5816350.html>.

⁵ <https://www.ticinonews.ch/ticino/si-abbiamo-denunciato-i-beretta-piccoli-CMTCN321311>.

⁶ <https://www.20minuti.ch/ticino/attualita/1042061/il-grotto-caprino-chiede-i-danni-200-mila-franchi>.

⁷ <https://www.laregione.ch/cantone/luganese/1210738/grotto-caprino-la-pretura-nessuna-diffamazione>.

⁸ [https://www4.ti.ch/poteri/gc/ricerca-messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=102774&cHash=b52022f779153db904d59254d8b69a39&user_gcparlamento_pi8\[ricerca\]=filippini&user_gcparlamento_pi8\[tat109\]=109](https://www4.ti.ch/poteri/gc/ricerca-messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=102774&cHash=b52022f779153db904d59254d8b69a39&user_gcparlamento_pi8[ricerca]=filippini&user_gcparlamento_pi8[tat109]=109)

⁹ <https://www.oati.ch/home.html>.

¹⁰ <https://www.sav-fsa.ch/it/anwaltsrecht/berufsregeln-national.html>.

- violazione della legge contro la concorrenza sleale (art. 3 cpv. 2 lett. a, d, e, h LCSI).

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 già menzionata norma (in combinazione con l'art. 7 cpv. 2 lett. a CPP) i reati contro l'onore ipotizzati nei confronti di un deputato possono essere perseguiti unicamente con l'autorizzazione del parlamento cantonale.

La CRP 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”*

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 di un qualsiasi Comune del Canton Ticino, vi sarebbero state tutt'altre implicazioni, tra cui il fatto di dover assumere un avvocato per tutelare la propria persona, dato che, appunto, non esistono norme a tutela di atti parlamentari redatti a livello comunale.

2.2 Nella seduta del Gran Consiglio del 16 settembre 2024, il Parlamento cantonale ticinese ha nel frattempo approvato la mozione del 16 settembre 2019 presentata da Tiziano Galeazzi “Proposta di modifica della Legge organica comunale (LOC)”¹¹. La mozione chiede al Consiglio di Stato di elaborare - in occasione della prospettata revisione della Legge organica comunale - un articolo che possa garantire, al pari di quanto in vigore a livello cantonale (art. 51 Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato), l'immunità al consigliere comunale e al cittadino in Assemblea Comunale.

L'approfondimento della mozione da parte della preposta Commissione parlamentare (Commissione Costituzione e Leggi - CCL), ha però suscitato qualche dubbio in merito alla conformità di una tale modifica della LOC con l'art. 7 del CPP. Sono stati richiesti approfondimenti giuridici, senza però fugare ogni dubbio. I pareri richiesti non sono giunti a conclusioni univoche, lasciando quindi la questione aperta nel sapere se è sufficiente una modifica della LOC senza una previa modifica del CPP che permettesse ai Cantoni di prevedere l'immunità anche ai membri dei legislativi comunali. Per questo motivo dalla CCL sono scaturiti due rapporti all'attenzione del Parlamento cantonale, uno che chiedeva l'approvazione della mozione ed uno che – pur condividendo gli intendimenti del mozionante – chiedeva di respingere la mozione perché la sola modifica della LOC eccede le competenze cantonali¹². Per questo motivo, affinché un Cantone possa avere certezza giuridica di agire nel limite del CPP riguardo l'eventuale immunità per i membri dei legislativi comunali, la presente iniziativa chiede che venga modificato l'art. 7 cpv. 2 lett. a CPP in tal senso.

3. Richiesta

A seguito di queste considerazioni, ritenuto che il Gran Consiglio ha già approvato il principio di modificare la LOC prevedendo l'immunità per i consiglieri comunali e i cittadini nell'Assemblea

¹¹https://www4.ti.ch/index.php?id=83064&r=1&user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=102187&user_gcparlamento_pi8%5Btatid%5D=105

¹²https://www4.ti.ch/index.php?id=83064&user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=102836&user_gcparlamento_pi8%5Btatid%5D=100&i=1&r=1

comunale, al fine di garantire una maggiore sicurezza sulla compatibilità di tale modifica con il diritto superiore, si invita il Cantone Ticino, per il tramite del Consiglio di Stato, a presentare un'iniziativa cantonale indirizzata all'Assemblea federale. Tale iniziativa chiede di modificare l'art. 7 cpv. 2 lett. a) CPP, per permettere ai Cantoni di escludere o limitare la responsabilità penale dei membri delle loro autorità legislative comunali per le espressioni usate nel Consiglio comunale o nell'Assemblea comunale.

Paolo Caroni
Censi - Filippini - Genini Simona -
Lepori - Petralli