

Messaggio

numero
8572

data
7 maggio 2025

competenza
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Modifica della Legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC) Nuovi articoli 40 e 63a LOC – Immunità in sede di Legislativo comunale

Signor Presidente,
signore deputate e signori deputati,

con il presente messaggio vi trasmettiamo il Decreto di modifica della Legge organica comunale del 10 marzo 1987 (RL 181.100; LOC), in seguito all'approvazione da parte del Gran Consiglio della Mozione 16 settembre 2019 di Tiziano Galeazzi, avvenuta in occasione della seduta del 16 settembre 2024. Sulla posizione del Consiglio di Stato al riguardo rinviamo alle considerazioni del Punto II.

I. LA MOZIONE E I SUOI SVILUPPI

Richiamiamo qui di seguito unicamente i punti salienti dell'iter di trattazione della Mozione 1423 del 16 settembre 2019 (in seguito la Mozione), rinviando per i contenuti di dettaglio agli atti pregressi già noti al Gran Consiglio, in particolare ai Rapporti di maggioranza (7786 R1) e minoranza (7786 R2) del 25 giugno 2024:

- lo scopo della mozione è stato quello di inserire nella LOC un regime d'immunità a favore dei membri del Legislativo comunale, analogo a quello previsto per i membri del Gran Consiglio;
- il Consiglio di Stato si è espresso negativamente al riguardo nel Messaggio 7786 del 22 gennaio 2020, rimandando semmai l'approfondimento della questione alla revisione della LOC; in quella sede sono pure state richiamate le considerazioni del precedente Messaggio 7645 del 27 marzo 2019;
- con i Rapporti commissionali 7786 R1 e 7786 R2 del 25 giugno 2024, la Commissione Costituzione e leggi ha sostenuto gli intendimenti della mozione, non trovando tuttavia l'unanimità fra i suoi membri sull'aspetto relativo alla compatibilità di una norma a livello di LOC con il diritto federale, e meglio con l'art. 7 del Codice di procedura penale (CPP). Ne sono quindi derivati un rapporto di maggioranza e uno di minoranza;
- il Gran Consiglio ha accolto la mozione il 16 settembre 2024;
- il Consiglio di Stato - nell'ambito degli approfondimenti per l'elaborazione del presente Messaggio - ha chiesto un parere all'Ufficio federale di giustizia (UFG), che con lettera del 23 dicembre 2024 ha sottolineato l'incompatibilità di un regime d'immunità a livello di Legislativo comunale con il diritto federale. Il parere è stato trasmesso dal Governo all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio il 5 febbraio 2025;

Messaggio n. 8572 del 7 maggio 2025

- nel frattempo, il 4 novembre 2024 è stata presentata da Paolo Caroni e cofirmatari un'iniziativa cantonale volta a modificare l'art. 7 CPP nel senso di concedere ai Cantoni l'esplicita facoltà di escludere o limitare la responsabilità penale dei membri delle Autorità legislative comunali per espressioni usate in Consiglio comunale o in Assemblea comunale (IC102);
- con Rapporto del 1° aprile 2025, la Commissione Costituzione e leggi ha preso favorevolmente posizione sulla citata iniziativa cantonale, ribadendo quanto già espresso in altre sedi. Ha poi fermamente esortato il Consiglio di Stato a proporre la modifica legislativa qui in oggetto, senza attendere ulteriori sviluppi. Il 14 aprile 2025 il Gran Consiglio ha accolto le conclusioni del citato rapporto che invitava il Gran Consiglio a sostenere l'iniziativa cantonale del 4 novembre 2024; ciò con 71 voti favorevoli, 4 contrari e 2 astensioni.

II. CONSIDERAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

Con l'accoglimento della Mozione, il Gran Consiglio ha espresso la volontà di inserire nella LOC la garanzia dell'immunità dei membri dei Legislativi comunali per le loro dichiarazioni potenzialmente diffamatorie pronunciate in occasione dei lavori commissionali o delle sedute di Legislativo.

Si tratta in sostanza d'introdurre una norma analoga a quella in vigore per i deputati del Gran Consiglio (art. 51 LGC). A concretizzazione della volontà parlamentare vi trasmettiamo la proposta dei nuovi articoli 40 e 63a LOC e di modifica degli art. 60 e 29 LOC, come da progetto di decreto allegato.

Tuttavia, il Consiglio di Stato mantiene al proposito le riserve già sollevate in altre sedi. Ciò in particolare tenuto conto delle considerazioni del Rapporto di minoranza 7786 R2 del 25 giugno 2024 e della presa di posizione dell'UFG del 23 dicembre 2024.

A nostro modo di vedere per le ragioni che riassumiamo in seguito è piuttosto indicato attendere l'esito positivo dell'iniziativa cantonale del 4 novembre 2024 prima di dar seguito alla Mozione modificando la Legge organica comunale.

Conciliabilità con il diritto superiore

Il Consiglio di Stato ritiene in primo luogo convincenti gli argomenti sollevati dall'UFG nella sua lettera del 23 dicembre 2024 e dalla minoranza della Commissione Costituzione e leggi nel Rapporto 7786 R2 del 25 giugno 2024.

In sostanza, l'art. 7 cpv. 1 CPP istituisce il principio dell'obbligo di procedere, che vincola le Autorità di perseguimento penale ad avviare la procedura penale in presenza di reato o di indizi di reato. L'art. 7 cpv. 2 CPP concede ai Cantoni la possibilità di prevedere una limitazione a questo principio, e meglio (n.d.r. le sottolineature sono nostre):

Art. 7 Obbligo di procedere

¹Nell'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.

²I 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 evidenziato dall'UFG, la dottrina maggioritaria interpreta l'art. 7 cpv. 2 lett. a CPP nel senso che ai Cantoni è concessa unicamente la facoltà di limitare la responsabilità penale dei membri eletti nel Parlamento cantonale, con l'esclusione degli eletti a livello comunale.

Stando all'UFG, solo un parere dottrinale sosterebbe che quanto previsto da questa disposizione possa essere esteso anche agli organi legislativi comunali¹. L'autrice di questo parere non fornirebbe però un motivo chiaro e sembrerebbe fondarsi su sentenze del Tribunale federale che non riguardano tuttavia casi di applicazione dell'art. 7 cpv. 2 lett. a CPP, bensì dell'art. 7 cpv. 2 lett. b CPP. Quest'ultima disposizione non interessa però gli eletti, ma piuttosto i funzionari amministrativi².

In realtà, la giurisprudenza avrebbe dunque avuto modo d'interpretare solo l'art. 7 cpv. 2 lett. b CPP, riconoscendo che i funzionari comunali potessero rientrare nel suo campo d'applicazione.

A nostro parere occorre in definitiva distinguere i destinatari e lo scopo delle due lettere dell'art. 7 cpv. 2 CPP, nella misura in cui la lett. a si riferisce a figure istituzionali elette e a espressioni usate durante l'attività parlamentare, mentre la lett. b riguarda piuttosto tra gli altri i funzionari e l'esecuzione delle loro funzioni. Oggettivamente, non è pertanto pacifico che si possa estendere in modo automatico l'interpretazione giurisprudenziale di una disposizione all'altra, soprattutto considerando che l'art. 7 cpv. 2 lett. a CPP concernente l'attività dei Legislativi fa esplicito riferimento ai soli Parlamenti cantonali.

È vero che l'UFG ha riservato un'eventuale estensione del campo d'applicazione dell'art. 7 cpv. 2 lett. a CPP per via giurisprudenziale, ma ha contemporaneamente osservato che ciò non sembra trovare appigli nei lavori parlamentari relativi all'elaborazione della norma del Codice di procedura penale. L'eventuale adozione di un simile regime a livello cantonale - senza una base legale nel diritto federale che attribuisca al Cantone la chiara competenza per farlo - non darebbe dunque garanzia di tutela in sede giudiziaria, visto che non si può escludere che la norma possa essere considerata inapplicabile dai tribunali in caso di ricorso poiché in contrasto con il diritto superiore.

Ragioni di opportunità

Secondo il Consiglio di Stato va anche ritenuto che l'attività dei Legislativi comunali s'iscrive in un contesto locale, regolato da delicati equilibri che possono ancora fondarsi su rapporti di vicinanza piuttosto stretti fra eletti e membri della comunità.

¹Camille Perrier Depeursinge, Code de procédure pénale Suisse (CPP) annoté, 2a ed., Basilea 2020, pag. 27.

²DTF 137 IV 269 e STF 1C_63/2017 del 22 maggio 2017.

Espressioni usate in seduta pubblica possono avere un forte impatto in simili contesti. È quindi tutto sommato ancora indicato che gli eletti, in sede di lavori e rapporti commissionali rispettivamente in seduta, mantengano un certo “contegno espressivo”, volto a preservare la fiducia tra cittadini e istituzioni locali e a evitare il deterioramento dei rapporti.

Ci si può infine chiedere se vi sia un’impellenza tale per introdurre l’immunità parlamentare nella LOC, ponendosi addirittura in potenziale contrasto con il diritto federale. Come già sottolineato in altre occasioni, perlomeno al Consiglio di Stato negli ultimi decenni non risulta una casistica diffusa e sistematica, tale da rendere evidente una vera e propria esigenza di introdurre un regime d’immunità per i membri dei Legislativi comunali.

Sono in sostanza noti pochi casi a livello comunale, nei quali alcune dichiarazioni di uno o più Consiglieri comunali abbiano condotto all’apertura di procedimenti penali nei loro confronti. Un caso è quello menzionato nel Rapporto 7786 R1 del 25 giugno 2024. Un altro è il noto caso recente che ha riguardato un consigliere comunale di Bellinzona. In entrambe queste vicende le dichiarazioni pronunciate dagli eletti interessati sono state tutelate dall’autorità penale, nonostante l’assenza di un regime d’immunità. Il primo caso, citato nel Rapporto 7786 R1 del 25 giugno 2024, si è concluso con un decreto di non luogo a procedere. Nel secondo caso, invece, la Pretura penale ha prosciolto l’interessato, benché risulti tutt’ora pendente una procedura ricorsuale. Per quanto simili situazioni possano certamente causare disagi agli interessati - e ne siamo consapevoli -, ci chiediamo se casi tutto sommato sporadici giustificino l’inserimento nell’ordinamento cantonale di un regime d’immunità, la cui compatibilità con il diritto federale risulta problematica.

Infine sottolineiamo ancora che nessun altro Cantone - a livello di legge o di Costituzione cantonale - prevede un meccanismo simile a quello che la mozione vorrebbe introdurre nella LOC.

III. PROPOSTA ARTICOLI LOC

La richiesta della Mozione 1423, se il Gran Consiglio riterrà di fare il passo in questo senso, può essere concretizzata con due nuovi articoli della LOC: gli articoli 40 e 63a LOC.

L’art. 63a LOC riprende in sostanza l’art. 51 LGC regolando l’immunità a livello di Consiglio comunale, con l’aggiunta della possibilità via regolamento comunale di demandare la competenza di preavviso ad una Commissione del Legislativo.

L’art. 40 LOC per i Comuni in regime assembleare si limita a rinviare all’art. 63a LOC.

Vengono inoltre modificati gli articoli 60 e 29 LOC sul sistema di voto per ragioni di coerenza interna.

Comuni in regime assembleare

art. 40

Versione attuale	Nuovo articolo
	Immunità Per l’immunità in sede assembleare è applicabile l’articolo 63a. L’assemblea delibera a maggioranza qualificata ai sensi dell’articolo 31.

Messaggio n. 8572 del 7 maggio 2025

art. 29

Versione attuale	Nuova versione (modifica in grassetto)
<p>Sistema di voto</p> <p>¹L'assemblea vota e nomina per l'alzata di mano o per separazione; va eseguita la controprova. Sono riservati i capoversi seguenti.</p> <p>²Il verbale deve indicare il numero dei votanti al momento della votazione, dei favorevoli, dei contrari e degli astenuti.</p> <p>³Essa vota per appello nominale o per voto segreto se sarà deciso a maggioranza dei votanti prima di ogni votazione; sono riservati i casi in cui la legge o il regolamento comunale prescrive il sistema di voto.</p> <p>⁴Per le nomine giusta l'art. 13 cpv. 1 lett. p) si procede per voto segreto se il numero dei candidati eccede quello delle cariche; il regolamento di applicazione regola gli aspetti relativi a scrutinio e validità delle schede.</p>	<p>Sistema di voto</p> <p>¹Invariato.</p> <p>²Invariato.</p> <p>³Invariato.</p> <p>⁴Invariato.</p> <p>⁵Per il voto in materia d'immunità giusta l'articolo 40 si procede per scrutinio segreto.</p>

Comuni in regime di Consiglio comunale

art. 63a

Versione attuale	Nuovo articolo
	<p>Immunità</p> <p>¹Contro un consigliere comunale non può essere promosso alcun procedimento penale per le espressioni presumibilmente diffamatorie da lui usate durante le deliberazioni del consiglio comunale, delle sue commissioni, nei rapporti commissionali o in altri atti in sede di consiglio comunale, se non con l'autorizzazione del consiglio comunale.</p> <p>²Il consiglio comunale decide se togliere l'immunità su richiesta del Ministero pubblico, sentito il preavviso dell'ufficio presidenziale o di una sua commissione permanente se il regolamento comunale le attribuisce tale competenza. All'interessato è garantito il diritto di essere sentito.</p> <p>³La decisione di togliere l'immunità avviene a maggioranza assoluta dei membri giusta l'articolo 61 cpv. 2.</p>

	⁴Un consigliere comunale può rinunciare volontariamente all'immunità.
--	---

Art. 60

<i>Versione attuale</i>	<i>Nuova versione (modifica in grassetto)</i>
<p>Sistema di voto</p> <p>¹Il consiglio comunale vota e nomina per alzata di mano o altrimenti in modo manifesto. Sono riservati i capoversi 2-4 e leggi speciali.</p> <p>²Esso vota per appello nominale o per voto segreto se sarà deciso a maggioranza dei votanti prima di ogni votazione.</p> <p>³In materia di concessione dell'attinenza comunale, il sistema di voto è disciplinato dal regolamento comunale.</p> <p>⁴Per le nomine giusta l'art. 13 cpv. 1 lett. p) si procede per voto segreto se il numero dei candidati eccede quello delle cariche; il regolamento di applicazione regola gli aspetti relativi a scrutinio e validità delle schede.</p>	<p>Sistema di voto</p> <p>¹Invariato.</p> <p>²Invariato.</p> <p>³Invariato.</p> <p>⁴Invariato.</p> <p>⁵Per il voto in materia d'immunità giusta l'articolo 63a si procede per scrutinio segreto.</p>

Commento

Le modifiche allineano la LOC, con una particolarità, a quanto già previsto dalla LGC in materia d'immunità dei deputati del Gran Consiglio.

L'art. 63a LOC regola l'immunità per i consiglieri comunali, mentre l'art. 40 lo fa per i cittadini attivi in Assemblea comunale, rinviando al regime previsto per i Comuni con il Consiglio comunale.

Gli art. 29 e 60 LOC sono modificati per inserirvi un cpv. 5 che indica che in materia d'immunità il voto avviene per scrutinio segreto. La modifica è voluta per coerenza interna, in quanto le eccezioni al voto manifesto sono di principio indicate agli art. 29 e 60 LOC.

Gli Uffici presidenziali dell'Assemblea comunale e del Consiglio comunale, al pari dell'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio, saranno chiamati a dare un preavviso sulla decisione da prendere, dopo aver sentito l'interessato. Si tratta di una competenza del tutto inusuale per detti Uffici presidenziali, che non hanno pressoché alcun ruolo al di fuori della seduta di Legislativo; i medesimi non hanno pertanto funzioni, competenze, risorse, ecc. paragonabili a quelle dell'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio.

Diversamente da quanto previsto dall'art. 51 LGC, si ritiene pertanto utile stabilire la facoltà - attraverso una norma di regolamento comunale - di attribuire la competenza di preavviso

Messaggio n. 8572 del 7 maggio 2025

ad una Commissione permanente del Legislativo comunale; del resto la competenza di preavvisare le decisioni del consesso rientra nel tradizionale ruolo delle Commissioni permanenti.

La decisione di togliere l'immunità, dovrà essere presa a maggioranza qualificata sia in Assemblea comunale (cfr. art. 31 LOC) sia in Consiglio comunale (cfr. art. 61 cpv. 2 LOC).

È implicito che l'eletto interessato non potrà partecipare al voto e alla discussione sull'oggetto della sua immunità, trovandosi in un caso di collisione d'interessi ai sensi degli articoli 64 e 32 LOC.

IV. CONSEGUENZE PER I COMUNI

Le modifiche proposte con il presente messaggio avranno potenzialmente conseguenze sui meccanismi di funzionamento istituzionale dei Comuni, per quanto verosimilmente sporadiche. In particolare l'Ufficio presidenziale, riservata un'eventuale delega ad una Commissione permanente del Legislativo, sarà chiamato a garantire il diritto di essere sentito del Consigliere comunale interessato e fornire un preavviso all'attenzione dell'organo legislativo. Non sono però prevedibili veri e propri oneri finanziari immediati a carico dei Comuni.

V. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

Il tema del presente messaggio non è di rilevanza particolare in relazione alle Linee direttive e al Piano finanziario del Cantone. Le modifiche agli articoli procedurali della LOC in questione non avranno inoltre incidenza diretta sulle finanze cantonali.

VI. CONCLUSIONE

In esito, con le riserve esposte, il Consiglio di Stato trasmette al Gran Consiglio per competenza e responsabilità decisionale, i nuovi articoli 40 e 63a e la modifica degli articoli 29 e 60 LOC, a concretizzazione della decisione di accettazione della mozione 1423 del 16 settembre 2019 presentata da Tiziano Galeazzi.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore deputate e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Norman Gobbi
Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

Messaggio n. 8572 del 7 maggio 2025

Disegno di

**Legge
organica comunale
(LOC)**
modifica del

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8572 del 7 maggio 2025,

decreta:

I

La legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC) è modificata come segue:

Art. 29 cpv. 5

⁵Per il voto in materia d'immunità giusta l'articolo 40 si procede per scrutinio segreto.

Immunità

Art. 40

Per l'immunità in sede assembleare è applicabile l'articolo 63a. L'assemblea delibera a maggioranza qualificata ai sensi dell'articolo 31.

Art. 60 cpv. 5

⁵Per il voto in materia d'immunità giusta l'articolo 63a si procede per scrutinio segreto.

Immunità

Art. 63a

¹Contro un consigliere comunale non può essere promosso alcun procedimento penale per le espressioni presumibilmente diffamatorie da lui usate durante le deliberazioni del consiglio comunale, delle sue commissioni, nei rapporti commissionali o in altri atti in sede di consiglio comunale, se non con l'autorizzazione del consiglio comunale.

²Il consiglio comunale decide se togliere l'immunità su richiesta del Ministero pubblico, sentito il preavviso dell'ufficio presidenziale o di una sua commissione permanente se il regolamento comunale le attribuisce tale competenza. All'interessato è garantito il diritto di essere sentito.

³La decisione di togliere l'immunità avviene a maggioranza assoluta dei membri giusta l'articolo 61 capoverso 2.

⁴Un consigliere comunale può rinunciare volontariamente all'immunità.

II

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

²Il Consiglio di Stato ne stabilisce l'entrata in vigore.