

Iniziativa parlamentare
Modifica delle disposizioni legislative relative
all'immunità parlamentare

Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio degli Stati

del 13 agosto 1999

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21^{ter} capoverso 3 in relazione con l'articolo 21^{quater} della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC, RS 171.11), vi sottoponiamo il presente rapporto e lo trasmettiamo nel contempo al Consiglio federale per parere.

La Commissione degli affari giuridici, con 7 voti favorevoli e 6 contrari, vi propone di approvare il disegno di modifica della legge sulla responsabilità (le proposte delle minoranze sono allegate).

13 agosto 1999

In nome della Commissione:

La presidente, Christiane Brunner

Rapporto

I Parte generale

1 Situazione iniziale

Il 6 maggio 1999 la Commissione degli affari giuridici ha deciso, conformemente all'articolo 21^{ter} capoverso 3 in relazione all'articolo 21^{quater} della legge sui rapporti fra i Consigli¹, di sottoporre alle Camere un'iniziativa parlamentare che chiede la modifica delle disposizioni legislative relative all'immunità parlamentare nella legge sulla responsabilità² (art. 14). All'origine di questa proposta vi sono le divergenze emerse in occasione della discussione sulla revoca dell'immunità parlamentare del consigliere nazionale Rudolf Keller (98.063)³.

2 Lavori della Commissione

In occasione della seduta del 13 agosto 1999 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha adottato la presente modifica di legge che sottopone al plenum. Contrariamente all'intenzione di abrogare semplicemente le disposizioni sull'immunità relativa dei parlamentari espressa il 16 giugno 1999 dalla presidente della Commissione davanti al plenum del Consiglio⁴, la Commissione degli affari giuridici ha deciso, dopo un'approfondita discussione svoltasi nel solco di quella avviata a suo tempo in merito all'iniziativa parlamentare Rüesch (91.424)⁵, di formulare l'articolo 14 della legge sulla responsabilità in termini più restrittivi pur mantenendo l'immunità relativa dei parlamentari.

3 Considerazioni della Commissione

3.1 In generale

L'immunità parlamentare⁶ ha lo scopo di proteggere i deputati nell'esercizio della loro attività politica e di garantire il buon funzionamento del Parlamento.

¹ RS 171.11

² RS 170.32

³ Boll. uff. CN 1998, 2760 segg. e 1999, 639 segg.; Boll. uff. CS 1999, 5 segg. e 560 segg..

⁴ Boll. uff. CS 1999, 561

⁵ Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 20 gennaio 1994 (FF 1994 II 768), parere del Consiglio federale del 29 giugno 1994 (FF 1994 III 1290); deliberazioni del Consiglio degli Stati (BU 1992 S 1296 segg., 1994 S 1030 segg. nonché 1995, 982 segg. [non entrare in materia]) e del Consiglio nazionale (BU 1995 N 1237 segg.).

⁶ Cfr. a tal proposito: Lanz-Baur Regula, Die parlamentarische Immunität in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurigo 1963; Wallimann-Bornatico Mariangela, Die parlamentarische Immunität der Mitglieder des National- und Ständerates, in: SJZ 1988 (89) 351; Gadiet Brigitta M., Die parlamentarische Immunität in Bund, in Parlamento - Autorità suprema della Confederazione, Miscellanea sull'Assemblea federale, edito dai Servizi del Parlamento, Berna 1991.

Il legislatore distingue tre tipi di immunità:

- L'*immunità assoluta* secondo l'articolo 2 capoverso 2 della legge sulla responsabilità esclude la possibilità che i deputati siano chiamati a rispondere dei pareri da loro espressi nell'Assemblea federale o nelle sue commissioni; in questo caso, l'immunità non può essere revocata, poiché tali atti non costituiscono reato. Questa immunità è esplicitamente garantita dall'articolo 162 della nuova Costituzione federale del 18 dicembre 1998⁷.
- La *garanzia di partecipazione alle sessioni* giusta gli articoli 1 e 2 della legge sulle garanzie⁸ vieta che un deputato possa essere perseguito durante le sessioni parlamentari per crimini o delitti che non si riferiscono alle sue funzioni; in questo caso, l'immunità può essere revocata mediante una procedura relativamente semplice. Basta il consenso scritto dell'interessato o, in caso di assenza, l'autorizzazione del Consiglio a cui appartiene.
- L'immunità per i reati che si riferiscono alla funzione ufficiale, la cosiddetta *immunità relativa*, si situa tra questi due tipi di immunità. Giusta l'articolo 14 della legge sulla responsabilità, la revoca di questa immunità è possibile, ma soltanto con il consenso di entrambe le Camere. L'accordo dell'interessato non è di per sé motivo per la revoca dell'immunità, poiché lo scopo di questa istituzione è quello di assicurare l'esercizio delle funzioni, quindi di servire gli interessi del Parlamento nel suo complesso; la decisione relativa alla revoca dell'immunità è dunque unicamente di competenza di quest'ultimo.

Sul piano pratico l'importanza dell'immunità parlamentare non è molto grande. Dal 1970, la casistica si limita, con qualche rara eccezione, all'immunità relativa. Sulla base di questa concisa normativa, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno sviluppato la loro prassi propria che non ha mai mancato di provocare discussioni. Per tale motivo, nel 1991 le commissioni delle petizioni e dell'esame delle costituzioni cantonali del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno elaborato direttive per l'interpretazione e l'applicazione dell'articolo 14 capoverso 1 della legge sulla responsabilità.

Tuttavia, nella sua decisione di principio del 15 dicembre 1992⁹ in merito all'iniziativa parlamentare Rüesch, il Consiglio degli Stati considerava necessaria una modifica della legge sulla responsabilità al fine di limitare l'immunità relativa, con particolare riferimento alle difficoltà che possono presentarsi nella distinzione tra attività private o professionali e attività parlamentare. Il 5 ottobre 1994 ha pertanto approvato una formulazione restrittiva dell'articolo 14 capoverso 1 della legge sulla responsabilità¹⁰. Visto che il 12 giugno 1995 il Consiglio nazionale ha deciso di non entrare in materia su questa proposta¹¹, il Consiglio degli Stati, dal canto suo, ha deciso di non continuare a trattare questo oggetto¹². Continuano a valere quindi le direttive del 1991 sopra menzionate.

⁷ FF **1999** 186

⁸ RS **170.21**

⁹ BU **1992** S 1269 segg.

¹⁰ BU **1994** S 1030 segg.

¹¹ BU **1995** N 1237 segg.

¹² BU **1995** S 982 segg.

3.2 Il disciplinamento e la prassi attuali secondo l'articolo 14 capoverso 1 della legge sulla responsabilità

3.2.1 Condizione per l'entrata in materia in merito a una richiesta di revoca dell'immunità

La procedura relativa alla revoca dell'immunità parlamentare presuppone l'avvio di un procedimento penale contro le persone menzionate nell'articolo 14 capoverso 1 della legge sulla responsabilità, per reati attinenti alla loro attività o condizione ufficiale. Un perseguimento penale di questo tipo necessita dell'autorizzazione delle Camere federali.

La procedura è articolata in due fasi: in un primo momento, prima di adottare la vera e propria decisione in merito all'eventuale revoca dell'immunità parlamentare, occorre esaminare il legame esistente tra il reato di cui è accusato il parlamentare e la sua attività o condizione ufficiale.

È determinante che l'atto o l'omissione in questione sia intervenuto nell'ambito dell'adempimento dei compiti o incombenze parlamentari. Se viene stabilito un simile legame, si deve entrare nel merito della richiesta di revoca dell'immunità parlamentare. Se non viene stabilito alcun legame, l'autorità penale può avviare direttamente la procedura.

3.2.2 Criteri per la decisione materiale

La seconda fase della procedura riguarda la decisione in merito alla revoca o al mantenimento dell'immunità. In questo caso si deve procedere alla ponderazione degli interessi pubblici in causa, ossia, da un lato, la necessità di garantire il libero esercizio del mandato parlamentare e di conseguenza il buon funzionamento dell'Assemblea che rappresenta il popolo e, dall'altro, la necessità di perseguire i reati.

Questa ponderazione degli interessi deve essere fatta sulla base di motivi obiettivamente sostenibili. È fondamentale la proporzionalità; il fatto di revocare o meno l'immunità, considerate tutte le circostanze del caso concreto, deve apparire come una risposta adeguata all'importanza e al significato del comportamento incriminato. La ponderazione deve tener conto adeguatamente della particolare importanza del libero esercizio del mandato parlamentare e della funzione della rappresentanza del popolo quale massima istanza di legislazione e di vigilanza, e attribuire a questi fattori la dovuta rilevanza.

Il principio della proporzionalità non autorizza tuttavia a privilegiare l'immunità in modo generale o assoluto. Nella prassi, occorre sempre considerare che il privilegio in materia di perseguimento costituisce una deroga al principio altrettanto generale del perseguimento penale uguale per tutti (principio dell'ufficialità). Dopo tutto è il principio dell'ufficialità a valere. Questo principio, anch'esso risultante dal concetto della proporzionalità, permette alle Camere federali di formarsi sommariamente un giudizio sulla rilevanza penale del comportamento incriminato. Devono sussistere fondati elementi e che lascino supporre la commissione di un reato. Anche se si può supporre che è stato commesso un reato, il principio della proporzionalità e quindi anche quello dell'opportunità consentono di non deferire al giudice penale per questioni di esigua gravità, denunce penali o altre questioni penali manifestamente abu-

sive o dettate esclusivamente da interessi politici e il cui scopo è unicamente quello di ostacolare o bloccare un dibattito politico. In questi casi appare giustificato non revocare l'immunità.

3.3 Critica del disciplinamento e della prassi attuali

L'immunità parlamentare rappresenta un disciplinamento d'eccezione che comporta un privilegio. Qualsiasi decisione ad essa inerente deve quindi rispettare criteri severi. Negli ultimi anni, l'immunità relativa è stata interpretata dal Parlamento in modo da ammettere, in caso di dubbio, l'esistenza di un legame con l'attività o la condizione ufficiale e respingere così la revoca dell'immunità. La protezione dell'immunità è stata in questo modo notevolmente estesa.

La prassi attuale si è rivelata particolarmente indulgente soprattutto in occasione dell'esame preliminare che verte sulla determinazione dell'esistenza di un legame tra l'attività o la condizione del parlamentare e il reato. In alcuni casi, l'impegno politico di per sé è stato sufficiente per ammettere l'esistenza di un legame tra atto e funzione e per accettare di esaminare la domanda.

La prassi attuale non si è dimostrata abbastanza severa, favorendo il rischio di limitare senza motivo il diritto della vittima di esigere il promovimento di un procedimento penale.

II Parte speciale

4 Proposta della maggioranza della Commissione

Per i motivi suesposti, la Commissione ritiene opportuna una revisione dell'articolo 14 capoverso 1 della legge sulla responsabilità che instauri una prassi più restrittiva in merito al nesso tra reato e attività o condizione ufficiale.

La precisazione che il reato dev'essere *direttamente* attinente all'attività ufficiale permette di delimitare meglio la fattispecie. Si è così tenuto conto anche delle riserve espresse a suo tempo dal Consiglio federale in merito alle formulazioni proposte nel quadro dell'iniziativa parlamentare Rüesch¹³. È necessario creare un legame imprescindibile tra l'atto e la funzione; un interesse o un impegno politico in una determinata questione non è (più) sufficiente per impedire la revoca dell'immunità. L'elemento determinante è pertanto che l'atto o l'omissione sia stato commesso direttamente nell'adempimento di compiti o incombenze parlamentari o sia in stretta relazione con l'attività parlamentare.

Contrariamente a quanto prevede il testo del vigente articolo 14 capoverso 1 della legge sulla responsabilità, la «condizione ufficiale» di parlamentare non è più espressamente menzionata. S'intende così sottolineare che il semplice fatto di agire indicando (o addirittura mettendo in evidenza) lo statuto di parlamentare non può costituire da solo il legame stretto preteso dal nuovo testo.

¹³ Parere del Consiglio federale del 29 giugno 1994, FF III 1290; intervento del consigliere federale Koller davanti al Consiglio degli Stati, BU 1994 S 1032.

Occorre operare una distinzione tra i casi seguenti:

1. Il nesso sussiste, in linea di massima, per i reati contro i doveri d'ufficio (art. 312 segg. CPS), per esempio, qualora una violazione del segreto d'ufficio sia stata commessa perché la persona interessata, nella sua qualità di parlamentare, è venuta a conoscenza di fatti che avrebbero dovuto essere tenuti segreti e si è ritenuta autorizzata a rivelarli o in dovere di farne uso al di fuori dei dibattiti parlamentari.

2. Si può inoltre presumere che lo stretto legame sia dato qualora un deputato tratti argomenti politici d'interesse generale – in un documento scritto e in un dibattito pubblico, specie alla radio e alla televisione – utilizzando segnatamente conoscenze e dati che ha acquisito prevalentemente nell'esercizio dell'attività parlamentare. La libertà d'opinione comprende anche, in una certa misura, il diritto di aprire una polemica, che nelle discussioni politiche può assumere toni anche aspri. L'immunità deve offrire una protezione contro le limitazioni in questo settore. Se in tali circostanze vengono commessi atti perseguibili penalmente, le Camere federali devono stabilire se sia necessario revocare l'immunità parlamentare.

La natura stessa del disciplinamento legale non permette di allestire un catalogo esaustivo dei fatti o delle omissioni che richiedono la revoca oppure il mantenimento dell'immunità. La ponderazione degli interessi non può essere racchiusa in una formula, ma rimane una mansione impegnativa e di rilevanza politica che compete alle Camere federali.

Il presente disegno di revisione della legge sulla responsabilità deve facilitare la trattazione delle domande di revoca dell'immunità relativa mediante una definizione più precisa della fattispecie e introdurre una prassi più rigorosa. Se si riuscisse a realizzare una corretta valutazione del nesso con l'attività parlamentare prescindendo dalla decisione materiale, i problemi connessi con i privilegi in materia penale sarebbero in gran parte risolti.

5 Minoranze della Commissione

5.1 Minoranza I: non entrata in materia

Una prima minoranza commissionale (Schmid Carlo) propone di non entrare in materia. Secondo questa minoranza l'immunità parlamentare deve permettere ai deputati di esercitare il loro mandato politico anche in maniera polemica, senza dover temere l'intervento del giudice. La disparità di trattamento esercitata a favore dei parlamentari, eletti dal popolo, è legittimata dalla necessità di una posizione privilegiata che garantisca una grande libertà d'azione nell'esercizio del mandato politico. Aderendo al disegno della maggioranza che limita l'immunità relativa, si corre anche il rischio che i parlamentari si avvalgano della propria immunità assoluta abusandone. La pressione e le critiche sarebbero allora rivolte contro l'istituzione dell'immunità assoluta. Inoltre il fatto di ridurre la protezione dei parlamentari togliendo il riferimento alla «condizione» nell'articolo 14 capoverso 1 potrebbe dare la stura a un moltiplicarsi di dispendiosi processi al fine di ridurre al silenzio determinati bersagli politici.

Per questi motivi la prima minoranza propone di non modificare il disciplinamento in vigore.

Una seconda minoranza (Marty, Aeby, Brunner, Hess, Saudan, Schweiger) vuole abolire completamente l'immunità relativa dei parlamentari. L'immunità relativa implica un trattamento privilegiato dei parlamentari rispetto agli altri cittadini che non rivestono questa funzione rappresentativa. Tale differenza di trattamento, intesa a garantire un buon funzionamento del Parlamento, pone tuttavia sempre maggiori problemi. La prassi parlamentare si è dimostrata alquanto restrittiva in merito alla revoca dell'immunità, ammettendo con larghezza l'esistenza di un legame fra il reato rimproverato e l'attività o la condizione ufficiale. Inoltre la necessità di valutare sommariamente se il comportamento in questione è punito dal diritto penale, sia da un punto di vista soggettivo sia da un punto di vista oggettivo, ha posto alcune difficoltà. Di fronte a queste difficoltà, la minoranza è del parere che non si giustifichi più, in particolare dal profilo della parità di trattamento, di accordare ai parlamentari per attività svolte al di fuori del Parlamento uno statuto giuridico differente e privilegiato rispetto, per esempio, a persone che, senza essere parlamentari, s'impegnano nella difesa di idee politiche. La minoranza rileva inoltre che la maggioranza dei Cantoni non conosce l'immunità relativa. Anche a livello di Parlamento federale quindi essa deve essere abolita.

Il testo proposto da questa minoranza riprende il tenore attuale dell'articolo 14 della legge sulla responsabilità e in tutti i capoversi cancella l'espressione «membri del Consiglio nazionale o del Consiglio degli Stati», i quali non sono di conseguenza più coperti dall'immunità relativa.

Minoranza III: precisazioni concernenti la recidiva in materia di reati commessi al di fuori del Parlamento

Una terza minoranza (Reimann, Hess, Merz, Schmid Carlo) vuole completare il disegno della maggioranza della Commissione introducendo un nuovo capoverso 1^{bis} all'articolo 14 LResp, secondo cui la ripetizione al di fuori dell'attività legata ai Consigli e alle commissioni di opinioni al beneficio dell'immunità assoluta ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 LResp non instaura alcun legame diretto con l'attività ufficiale ai sensi dell'articolo 14 capoverso 1 LResp. Questa minoranza vuole così evitare certi abusi. Un parlamentare che commettesse, per esempio, determinati reati contro l'onore davanti al plenum e li ripetesse al di fuori del Parlamento non potrebbe invocare a propria protezione né l'immunità assoluta né quella relativa.

Conseguenze finanziarie e ripercussioni sul personale

Le modifiche proposte non hanno conseguenze finanziarie o ripercussioni sull'organico del personale, né per la Confederazione né per i Cantoni.

La competenza della Confederazione di emanare prescrizioni relative all'immunità dei membri dell'Assemblea federale è retta dall'articolo 162 capoverso 2 della nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999¹⁴.

1923

¹⁴ RU 1999 2556