

ad 99.435

**Iniziativa parlamentare (CAG-S)  
Revisione delle disposizioni legali sull'immunità  
parlamentare**

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici  
del Consiglio degli Stati del 13 agosto 1999**

**Parere del Consiglio federale**

del 15 settembre 1999

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto e all'avamprogetto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, del 13 agosto 1999, relativi alla modifica della legge sulla responsabilità.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

15 settembre 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss  
Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

# Parere

## 1 Situazione di partenza

La Commissione propone di modificare l'articolo 14 capoverso 1 della legge sulla responsabilità come segue:

<sup>1</sup> Nessun procedimento penale può essere promosso, senza un permesso delle Camere federali, contro membri del Consiglio nazionale o del Consiglio degli Stati, né contro membri di autorità o contro magistrati eletti dall'Assemblea federale, per reati direttamente connessi all'attività ufficiale dei medesimi.

Con detta modifica della disposizione legale sull'immunità relativa s'intende introdurre una prassi più restrittiva in materia di protezione conferita dall'immunità. La formulazione secondo cui vi deve essere una «connessione diretta» tra reato e attività ufficiale vuole instaurare un nesso imperativo tra reato e attività ufficiale della persona in questione.

L'esigenza di una prassi più severa nell'ambito dell'immunità relativa non è recente. In base a un'iniziativa parlamentare (Rüesch) del 21 giugno 1991 il Consiglio degli Stati decise già il 5 ottobre 1994 di formulare in modo più restrittivo l'articolo 14 capoverso 1 della legge sulla responsabilità. Secondo tale proposta si doveva entrare nel merito di un'istanza di revoca dell'immunità soltanto se il reato era *essenzialmente* attinente all'attività o alla posizione ufficiale. Il 12 giugno 1995, il Consiglio nazionale respinse tuttavia l'entrata in materia sulla proposta adducendo che non s'imponesse una modifica di legge poiché era sufficiente una modifica della prassi concernente una decisione di revoca dell'immunità. Il 3 ottobre 1995 il Consiglio degli Stati decise quindi di non proseguire la pratica. Per la procedura di revoca dell'immunità relativa continuano quindi a valere, in linea di massima, le direttive delle Commissioni delle petizioni e dell'esame delle costituzioni cantonali del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 1991 «per l'interpretazione e l'applicazione dell'articolo 14 capoverso 1 della legge sulla responsabilità».

Sulla scorta delle recenti discussioni relative alla portata dell'immunità parlamentare, il 6 maggio 1999 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha deciso di riproporre, all'attenzione delle Camere federali, talune modifiche concernenti le disposizioni in materia di immunità parlamentare nella legge sulla responsabilità.

La presente proposta di modifica concernente l'articolo 14 capoverso 1 della legge sulla responsabilità è sostenuta dalla maggioranza della Commissione. Una minoranza I propone di non entrare in materia. Una minoranza II è a favore dell'abrogazione completa dell'immunità relativa. Una minoranza III desidera precisare la proposta della maggioranza proponendo un nuovo capoverso 1<sup>bis</sup> ad articolo 14 secondo cui i propositi rilasciati sotto l'immunità assoluta dell'articolo 2 capoverso 2 della legge sulla responsabilità e ripetuti al di fuori dell'attività delle Camere e delle Commissioni non devono essere protetti dall'immunità relativa.

## 2 Considerazioni

L'articolo 14 capoverso 1 della legge sulla responsabilità non regola soltanto l'immunità parlamentare, ma si riferisce anche ai membri del Consiglio federale, al cancelliere della Confederazione e ai membri del Tribunale federale.

Come già rilevato nel parere del 29 giugno 1994 relativo all'iniziativa parlamentare «Revisione delle disposizioni legali sull'immunità parlamentare», sosteniamo fondamentalmente gli sforzi volti a far riconoscere l'immunità soltanto qualora sia dato un *vincolo stretto* fra il reato presunto e l'attività o la posizione ufficiale (FF 1994 III 1290). Ribadimmo la nostra posizione formulando una relativa proposta.

Per quanto riguarda questo punto, la formulazione proposta ora dalla maggioranza della Commissione non si differenzia praticamente dalla nostra proposta di allora; considera le preoccupazioni che già avevamo espresso e permette un'applicazione severa della protezione conferita dall'immunità. Un'abrogazione completa dell'immunità relativa, come proposto dalla minoranza II, sarebbe, secondo noi, eccessiva.

Secondo la nuova proposta della Commissione in merito all'articolo 14 capoverso 1 della legge sulla responsabilità, non occorre più menzionare espressamente la «posizione» dei membri del Parlamento. In tal modo s'intende mettere in rilievo come il semplice atto con riferimento al mandato politico non sia sufficiente, di per sé, a motivare il necessario legame diretto.

Questa proposta di stralcio concerne, secondo la concezione dell'articolo 14 capoverso 1 della legge sulla responsabilità, anche i membri di autorità e i magistrati eletti dall'Assemblea federale, vale a dire i membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione e i membri del Tribunale federale. Condividiamo l'opinione che i reati non debbano poter essere protetti adducendo semplicemente una determinata posizione politica. Fuori dell'attività ufficiale non è giustificato trattare diversamente i titolari di cariche politiche rispetto ad altre persone. Accogliamo quindi favorevolmente detta proposta di stralcio.

La Commissione propone infine una nuova formulazione dell'articolo 14 capoverso 4 della legge sulla responsabilità. Tale modifica è di natura redazionale e non ha conseguenze materiali.

La minoranza III propone di aggiungere una precisazione, in un nuovo capoverso 1<sup>bis</sup>, alla proposta della maggioranza della Commissione: secondo questo nuovo capoverso 1<sup>bis</sup>, la ripetizione di propositi fuori dell'attività delle Camere o delle Commissioni rilasciati sotto l'immunità assoluta dell'articolo 2 capoverso 2 della legge sulla responsabilità non determina un nesso diretto con l'attività ufficiale giusta l'articolo 14 capoverso 1 e di conseguenza non è protetta dall'immunità relativa. Riteniamo che la proposta della minoranza III vada nella buona direzione. Essa è tuttavia inutile poiché per decidere se sia dato un nesso diretto tra un reato e l'attività ufficiale occorre esaminare in ogni caso tutte le circostanze. Il fatto che si tratti di una ripetizione di propositi rilasciati sotto l'immunità assoluta non può, di per sé, essere determinante.

## 3 Conclusione

Proponiamo alle Camere federali di approvare le modifiche della legge sulla responsabilità proposte dalla maggioranza della Commissione.