

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



---

**13.190 n Immunità del consigliere nazionale Toni Brunner.  
Richiesta di soppressione**

---

Decisione della Commissione dell'immunità del 13 agosto 2013

---

Riunitasi il 13 agosto 2013, la Commissione dell'immunità ha esaminato la richiesta di soppressione dell'immunità parlamentare del consigliere nazionale Toni Brunner, inoltrata il 27 maggio 2013 dal Ministero pubblico del Cantone di Berna.

**Decisione della Commissione**

La Commissione ha deciso, con 5 voti contro 2 e 2 astensioni, che i fatti ascritti al consigliere nazionale Toni Brunner sono direttamente connessi con la sua condizione e attività ufficiale. Con 5 voti contro 3 e 1 astensione ha deciso che non vi è motivo di sopprimere l'immunità.

In nome della Commissione  
Il presidente

Heinz Brand

Contenuto del rapporto:

- 1 Fattispecie
- 2 Quadro giuridico
- 3 Considerazioni della Commissione



## 1 Fattispecie

Il 27 maggio 2013 il Ministero pubblico del Cantone di Berna ha inoltrato alla Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale una *richiesta di soppressione dell'immunità parlamentare* del consigliere nazionale Toni Brunner. La richiesta si basa sulla seguente *fattispecie*:

Nell'agosto 2011, nell'ambito della raccolta delle firme a sostegno dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», su diversi giornali e su Internet veniva pubblicato il seguente annuncio:

Das sind die Folgen der unkontrollierten Masseneinwanderung:

# Kosovaren schlitzen Schweizer auf!

Wer das nicht will, unterschreibt **jetzt** die Volksinitiative «Masseneinwanderung stoppen!»

**Masseneinwanderung stoppen!**

Die Schwinger-Freunde Roland G. (38) und Kari Z. (45) sitzen am Montag, den 15. August, auf der Gartenterrasse in Interlaken BE. Plötzlich hält ein Taxi. Zwei Kosovaren (33 und 31) steigen aus. Sie fangen an, die zwei Schweizer anzupöbeln: «Scheiss-Schweizer! Drecksack», sagt ein Augenzeuge. Der zwölffache Kranzschwinger Kari Z. fragt: «Was soll das?» Einer der Kosovaren greift sofort zum Messer und schlitzt dem Schweizer die Kehle auf.

Die SVP fordert vom Bundesrat:

- Sofortige Umsetzung der Volksinitiative «Ausschaffung krimineller Ausländer»
- Stopp der unkontrollierten Masseneinwanderung!

Den Unterschriftenbogen können Sie bestellen unter Tel. 031 300 58 58 oder unter [www.stopp-masseneinwanderung.ch](http://www.stopp-masseneinwanderung.ch)

Mit einer Spende auf PC 60-167671-9 unterstützen Sie dieses Inserat. Herzlichen Dank.

SVP Schweiz, Generalsekretariat, Postfach 1212, 3001 Bern, [www.svp.ch](http://www.svp.ch)

Successivamente sono state depositate due denunce penali per violazione della norma sulla discriminazione razziale (art. 261bis CP): una a Zurigo, l'altra a Berna. Fra le autorità di perseguimento penale dei due Cantoni è sorto un conflitto di competenze sul quale si è pronunciato il Tribunale penale federale, che il 25 settembre 2012 ha dichiarato competente il Ministero pubblico del Cantone di Berna (sede dell'UDC Svizzera). Il 5 dicembre 2012 quest'ultimo ha disposto l'abbandono del procedimento, ritenendo che non fossero adempiuti gli elementi costitutivi di un reato (art. 319 cpv. 1 lett. b CPP). Il 6 maggio 2013 il Tribunale d'appello del Cantone di Berna ha accolto un ricorso dei denunciatori e ha invitato il Ministero pubblico a proseguire l'inchiesta, adducendo le motivazioni seguenti: i «Kosovari» si possono considerare un gruppo posto sotto la protezione dell'articolo 261bis CP; nell'ambito del confronto politico non è sempre possibile operare una chiara distinzione fra i propositi che configurano la fattispecie della discriminazione razziale e quelli che, benché siano formulati con toni aspri, non sono perseguibili; nel caso in esame non si può escludere che sia stato commesso un reato; in tali circostanze un abbandono del procedimento non entra in linea di conto (applicazione del principio «in dubio pro duriore»).

Per individuare gli eventuali autori del reato, il Ministero pubblico ha chiesto informazioni ai membri del comitato d'iniziativa. Il legale del consigliere nazionale Toni Brunner ha risposto che gli annunci sono stati pubblicati da UDC Svizzera e che le autorità di perseguimento penale avrebbero dovuto rivolgersi allo stesso Brunner nella sua qualità di presidente del partito oltre che di responsabile della campagna elettorale.

Il *Ministero pubblico del Cantone di Berna* ha chiesto la soppressione dell'immunità senza fornire una motivazione dettagliata.

Secondo il *consigliere nazionale Toni Brunner* vi è una connessione diretta fra l'annuncio pubblicato e la sua condizione o attività ufficiale. Egli ritiene inoltre che non vi sia motivo perché gli sia tolta



l'immunità. Sentito dalla Commissione il 13 agosto 2013, Brunner ha esposto in particolare le seguenti argomentazioni:

- L'annuncio incriminato emana dall'UDC Svizzera. È stato Toni Brunner a decidere di pubblicarlo, senza consultare i membri del comitato dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa». Nella sua qualità di presidente del partito e di responsabile della campagna elettorale, Toni Brunner è tenuto ad assumersi la responsabilità per la pubblicazione dell'annuncio.
- Toni Brunner era consigliere nazionale già da molti anni quando, nel 2008, è stato eletto alla presidenza dell'UDC. Questa carica non gli sarebbe stata affidata, né lui avrebbe accettato di assumersi le responsabilità ad essa connesse, se egli non fosse stato membro del Parlamento federale. È quel che avviene d'altronde in tutti i maggiori partiti politici del Paese. Per un parlamentare non è quindi sempre facile tener chiaramente distinti i vari ruoli politici. Questo aspetto va tenuto in considerazione all'atto di interpretare la portata dell'immunità parlamentare. Qualora essa sia troppo restrittiva risulterà sempre meno facile trovare persone disposte ad assumersi cariche politicamente esposte.
- In Consiglio nazionale Toni Brunner è impegnato da tempo nei dibattiti sugli stranieri, la criminalità e le migrazioni; queste questioni sono fra i temi centrali della politica del gruppo UDC nel Parlamento federale. Per raggiungere gli obiettivi che si è posta, l'UDC ha deciso in un primo tempo di depositare al Consiglio nazionale interventi specifici, come la mozione 09.4272 «Meccanismi per controllare e gestire la crescita demografica selvaggia», per la quale Toni Brunner è stato il portavoce del gruppo UDC. A seguito della reiezione di questi interventi da parte del Parlamento, e in considerazione della lentezza con cui viene attuata l'iniziativa popolare «Per l'espulsione degli stranieri che commettono reati», attuazione che l'UDC considerava insoddisfacente, il partito ha deciso di lanciare l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa».
- Poco dopo l'inizio della raccolta delle firme per questa iniziativa popolare, a Pfäffikon (ZH) e a Interlaken (BE) sono avvenute due violente aggressioni commesse da stranieri nei confronti di Svizzeri. Questi episodi di violenza sono stati oggetto di due annunci distinti, anche se ad essere contestato è solo l'annuncio riguardante l'aggressione avvenuta a Interlaken («Kosovaren schlitzten Schweizer auf!» – «Kosovari squarciano Svizzeri!»). Quest'ultimo annuncio attesta un chiaro legame con le due iniziative popolari: quella «Per l'espulsione degli stranieri che commettono reati», accettata dal Popolo, e quella «Contro l'immigrazione di massa», per la quale si stavano raccogliendo le firme necessarie.
- La direzione dell'UDC non ha mai avuto l'intenzione di screditare o denigrare i Kosovari nel loro insieme. Secondo Toni Brunner, l'annuncio incriminato si riferisce in modo chiaro e inequivocabile a un episodio concreto, avvenuto qualche giorno prima della sua pubblicazione e che ha visto implicati alcuni Kosovari. Per questa ragione, non si può parlare di discriminazione razziale. Anche se la pubblicazione dell'annuncio dovesse costituire un reato, non si tratterebbe comunque di un caso grave: questo aspetto dovrà essere considerato nella ponderazione degli interessi.
- La decisione di pubblicare l'annuncio ha dovuto esser presa rapidamente. Nella formulazione del titolo, il consigliere nazionale Toni Brunner non ha attribuito eccessiva importanza al plurale, anche perché a suo avviso tale forma era giustificata dal fatto che a Interlaken erano due i Kosovari implicati nell'aggressione. Quando alcuni giornali hanno preteso una versione al singolare, l'UDC non ha avuto nulla da ridire e ha provveduto a modificare l'annuncio.

## 2 Quadro giuridico

Secondo l'articolo 17 capoverso 1 LParl, contro un parlamentare non può essere promosso alcun procedimento penale per un reato direttamente connesso con la sua condizione o attività ufficiale, se non con l'autorizzazione delle commissioni competenti di ambo le Camere. La richiesta dell'autorità



di perseguimento penale è trattata dapprima dalla commissione competente della Camera cui appartiene il deputato indagato (art. 17a cpv. 1 LParl). Le commissioni sentono il parlamentare indagato, il quale non può farsi né rappresentare né accompagnare (art. 17a cpv. 4 LParl). Se è membro di una delle commissioni competenti, il parlamentare indagato si ricusa (art. 17a cpv. 7 LParl).

Prima dell'entrata in vigore, il 5 dicembre 2011, della modifica della legge sul Parlamento del 17 giugno 2011, la legge non prescriveva che il reato dovesse essere «direttamente» connesso con la condizione o l'attività ufficiale del parlamentare. La disposizione transitoria relativa a questa modifica aveva il tenore seguente: «Alla trattazione delle richieste di soppressione dell'immunità e richieste analoghe pendenti al momento dell'entrata in vigore della modifica del 17 giugno 2011 della presente legge si applica il diritto anteriore».

Nell'esaminare una richiesta di soppressione dell'immunità di un parlamentare, la Commissione valuta in primo luogo se l'atto incriminato è *direttamente connesso* alla condizione o attività ufficiale del deputato. Se essa ritiene che *non vi sia* alcuna connessione diretta, non entra nel merito della richiesta e in tal caso il procedimento penale può seguire il suo iter. In caso contrario, entra nel merito e decide se sia il caso di levare l'immunità. Dopo un primo esame sommario circa la punibilità dei fatti contestati – se è altamente probabile che tale punibilità sia esclusa, non vi è motivo di levare l'immunità – deve procedere a una *ponderazione degli interessi*. Tali interessi possono essere suddivisi nelle due categorie seguenti:

- *Interessi di natura istituzionale:*

l'immunità ha lo scopo di permettere il funzionamento corretto del Parlamento preservando i parlamentari nell'esercizio di loro funzioni da perseguimenti penali abusivi, infondati o irrilevanti.

- *Interessi dello Stato di diritto legati al procedimento penale aperto contro il parlamentare:*

secondo i principi dello Stato di diritto della Svizzera, che reggono il suo diritto penale, i reati giunti a conoscenza delle autorità penali devono essere perseguiti. Dal profilo dell'interesse pubblico è essenziale che le azioni penali possano essere portate a termine, a maggior ragione quando si tratta di reati gravi. Vanno inoltre considerati l'interesse delle vittime del reato e, di conseguenza, il loro diritto a una protezione efficace da parte del diritto penale.

L' *articolo 261bis CP* («Discriminazione razziale») ha il seguente tenore: «Chiunque incita pubblicamente all'odio o alla discriminazione contro una persona o un gruppo di persone per la loro razza, etnia o religione; / chiunque propaga pubblicamente un'ideologia intesa a discreditare o calunniare sistematicamente i membri di una razza, etnia o religione; / chiunque, nel medesimo intento, organizza o incoraggia azioni di propaganda o vi partecipa; / chiunque, pubblicamente, mediante parole, scritti, immagini, gesti, vie di fatto o in modo comunque lesivo della dignità umana, discredita o discrimina una persona o un gruppo di persone per la loro razza, etnia o religione o, per le medesime ragioni, disconosce, minimizza grossolanamente o cerca di giustificare il genocidio o altri crimini contro l'umanità; / chiunque rifiuta ad una persona o a un gruppo di persone, per la loro razza, etnia o religione, un servizio da lui offerto e destinato al pubblico, / è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria».



### 3 Considerazioni della Commissione

#### 3.1 Connessione diretta con la condizione o l'attività ufficiale

I fatti contestati al consigliere nazionale Toni Brunner si sono svolti prima dell'entrata in vigore della modifica del 17 giugno 2011 della legge sul Parlamento; la richiesta di soppressione dell'immunità è stata invece depositata dopo questa data. La disposizione transitoria relativa a questa modifica prevede che alle richieste pendenti al momento dell'entrata in vigore del nuovo diritto «si applic[hi] il diritto anteriore»; *a contrario*, le richieste inoltrate al Parlamento dopo il 5 dicembre 2011 sottostanno al nuovo diritto. La disposizione transitoria è formulata in modo generico e non distingue fra le questioni di competenza e gli aspetti procedurali da un lato e la portata dell'immunità parlamentare (connessione diretta) dall'altro. Secondo la Commissione, non vi è nulla che faccia preferire un'interpretazione diversa da quella che risulta dal tenore della disposizione transitoria: la decisione del Parlamento relativa all'immunità, che consiste nell'autorizzare o meno la procedura penale, è di natura procedurale, e secondo la giurisprudenza del Tribunale federale le nuove disposizioni procedurali devono essere immediatamente applicabili (cfr. p. es. DTF 136 II 187 consid. 3.1). Il presente caso deve pertanto essere valutato in base al nuovo diritto: ciò significa che si può entrare in materia sulla richiesta di soppressione dell'immunità solo nel caso in cui risulti che la fattispecie è direttamente connessa con la condizione o l'attività ufficiale del consigliere nazionale Toni Brunner.

L'annuncio incriminato è palesemente connesso con la campagna politica che l'UDC sta conducendo da tempo contro la cosiddetta «immigrazione di massa». Inizialmente questa campagna è stata condotta in Parlamento attraverso il deposito di interventi e un accentuato impegno al momento di trattare oggetti del Consiglio federale che riguardavano l'argomento; successivamente vi è stato il deposito di due iniziative popolari: prima quella «Per l'espulsione degli stranieri che commettono reati», poi quella «Contro l'immigrazione di massa». La connessione fra l'annuncio da un lato e le due iniziative popolari dall'altro è data sia sul piano materiale che su quello cronologico. Questa campagna politica è condotta tanto dal gruppo parlamentare quanto dal partito nazionale, e spesso dalle stesse persone, che sono perlopiù deputati delle Camere. Questo accumulo di responsabilità è frequente e non si ritrova comunque solo fra i ranghi dell'UDC. A ciò si aggiunge il fatto che alla fine di agosto del 2011 l'appuntamento con le elezioni federali era ormai imminente: i dibattiti erano entrati nel vivo e i parlamentari federali erano presenti sulla scena ancor più del solito.

La maggioranza della Commissione ritiene che, considerate le circostanze descritte, sia difficile distinguere fra ciò che nella lotta politica è connesso con la condizione o l'attività ufficiale in senso stretto e ciò che viene detto o fatto in qualità di responsabile di un partito nazionale. Partecipare al lancio di un'iniziativa popolare che riguarda un argomento trattato in Parlamento, sostenere la raccolta delle firme con interventi mediatici, e tanto più in un contesto particolare qual è l'imminenza di un'elezione per il rinnovo del Consiglio nazionale, sono attività che rientrano senz'altro fra i compiti di un deputato. La maggioranza ritiene dunque che vi sia una connessione «diretta» ai sensi del nuovo diritto.

L'argomentazione non è condivisa da una minoranza della Commissione, la quale ritiene ingiustificato far valere l'immunità per decisioni prese dalle direzioni dei partiti, senza un esame più approfondito, solo perché determinati membri di queste direzioni siedono anche nelle Camere federali. Ritenendo che sia possibile e necessario distinguere fra i diversi ruoli che possono avere i membri dell'Assemblea federale, la minoranza auspica che la portata dell'immunità sia interpretata in modo più restrittivo, tanto più che era proprio questo l'obiettivo perseguito dal legislatore in occasione dell'ultima revisione delle prescrizioni sull'immunità. Secondo la minoranza, in questo



caso la connessione materiale e cronologica è più difficile da determinare che non, per esempio, nel precedente caso trattato (12.191 [Heer]; dibattiti televisivi diffusi durante una sessione parlamentare e riguardanti un oggetto trattato proprio durante quella sessione).

### **3.2 Soppressione dell'immunità**

La maggioranza della Commissione rileva che nei dibattiti politici non sono rari i confronti vivaci e che in tali occasioni i propositi vengono espressi in modo semplificato, nell'intento di attirare l'attenzione del pubblico. Quel che vale in generale per i dibattiti politici vale a maggior ragione anche in periodo preelettorale. Anche nel caso in cui l'annuncio incriminato configurasse la fattispecie della discriminazione razziale, questa non sarebbe comunque di una gravità tale per far sì che l'interesse all'azione penale prevalga su quello al regolare svolgimento dell'attività parlamentare. La maggioranza della Commissione ritiene pertanto che l'immunità parlamentare del consigliere nazionale Toni Brunner non debba essere soppressa.

La minoranza della Commissione è favorevole alla soppressione dell'immunità, principalmente per due ragioni: in primo luogo, l'affermazione incriminata non è stata espressa in occasione di un confronto politico particolarmente acceso, per esempio alla televisione, bensì in modo consapevole nell'ambito di una campagna condotta su larga scala. In secondo luogo, la discriminazione razziale è un grave delitto che la Svizzera si è impegnata a perseguire con la ratifica di uno strumento di diritto internazionale (cfr. la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, RS 0.104). I membri delle Camere federali, chiamati a dar prova di particolare responsabilità, dovrebbero dare il buon esempio e mantenere il necessario sangue freddo in tutte le situazioni. La minoranza ritiene pertanto che nel caso in esame prevalga l'interesse all'azione penale.