

Nationalrat
Conseil national
Consiglio nazionale
Cussegl naziunal



24.195 n Immunità del Consigliere nazionale Andreas Glarner. Richiesta di soppressione

Rapporto della Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale (Cdl-N) del 2 maggio 2025

Riunitasi il 2 maggio 2025, la Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale (Cdl-N) ha nuovamente esaminato la richiesta di soppressione dell'immunità del consigliere nazionale Andreas Glarner, presentata dal Ministero pubblico del Cantone di Berna il 15 ottobre 2024, per sospetta discriminazione e sospetto incitamento all'odio (art. 261^{bis} del Codice penale svizzero; CP).

Decisione della Commissione

La Commissione ha deciso, con 5 voti contro 3 e 1 astensione, di entrare nel merito della richiesta e, con 6 voti contro 3, di non sopprimere l'immunità del consigliere nazionale Glarner.

In nome della Commissione:
Il presidente

Pierre-André Page

Contenuto del rapporto:

- 1 Situazione iniziale
- 2 Quadro giuridico
- 3 Decisioni della Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale e della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati
- 4 Considerazioni della Commissione



1 Situazione iniziale

Il 15 ottobre 2024, il Ministero pubblico del Cantone di Berna ha chiesto l'autorizzazione a condurre un procedimento penale contro il consigliere nazionale Andreas Glarner. Con lettera del 24 ottobre 2024, i presidenti della Cdl-N e della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) hanno chiesto al Ministero pubblico di precisare la richiesta, che questi ha completato in tal senso con lettera del 30 ottobre 2024. Secondo il Ministero pubblico, il consigliere nazionale Glarner è sospettato di discriminazione e incitamento all'odio (art. 261^{bis} del Codice penale svizzero; CP). Glarner aveva pubblicato sui social il seguente post: «Non dovremmo forse lentamente porre un freno a una religione i cui membri rivendicano le loro regole su velo, diritti speciali, califfati, minareti, chiamate alla preghiera, tribunali della sharia, ecc. mediante attacchi esplosivi e aggressioni a cittadini innocenti... #stopislam».

Il consigliere nazionale Glarner è stato sentito dalla Commissione in occasione della sua seduta del 18 novembre 2024. Ha spiegato di aver pubblicato il post dopo un atto di violenza di presunta matrice islamica a Solingen, in Germania. Secondo Glarner la sua dichiarazione pubblica va contestualizzata con la sua attività politica e non costituisce affatto un attacco contro singoli individui; segnala invece un pericolo generale per la società.

2 Quadro giuridico

Legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10)

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 (art. 17 cpv. 1 LParl). La richiesta di soppressione dell'immunità è trattata dapprima dalla commissione competente della Camera cui appartiene il parlamentare indagato (art. 17a cpv. 1 LParl). All'inizio della seduta le commissioni accertano espressamente il quorum (art. 17a cpv. 3 LParl). Le commissioni sentono il parlamentare indagato, il quale non può farsi né rappresentare né accompagnare (art. 17a cpv. 4 LParl).

Nell'esaminare una richiesta di soppressione dell'immunità di un parlamentare, la Commissione deve innanzitutto chiedersi se l'atto incriminato è *direttamente connesso* con la condizione o attività ufficiale.

Se *nega* il nesso diretto, la Commissione non entra nel merito della richiesta e il procedimento penale può fare il suo corso usuale. Se invece entra nel merito della richiesta deve decidere se l'immunità va soppressa o no. Se, dopo un esame sommario, la punibilità degli atti imputati può essere esclusa con grande probabilità, non vi è alcun motivo di sopprimere l'immunità. In linea di principio, per valutare la questione della soppressione dell'immunità la Commissione deve procedere a una *ponderazione degli interessi*. Gli interessi sono suddivisibili in due categorie:

- *Interessi istituzionali:*
l'immunità deve garantire che gli affari delle Camere possano svolgersi senza inconvenienti. Nell'esercizio della loro attività ufficiale, i deputati non devono temere procedimenti penali abusivi, infondati o originati da fatti di minima importanza.
- *Interessi dello Stato di diritto in relazione al procedimento penale contro il parlamentare:*
il Codice penale svizzero, secondo il quale un procedimento penale dev'essere conforme ai



principi dello Stato di diritto, prescrive che i reati denunciati alle autorità penali devono essere puniti. Esiste un grande interesse pubblico a che un procedimento penale possa essere concluso, tanto più nei casi di reati gravi. Occorre anche considerare l'interesse della vittima a una protezione efficace garantita dal Codice penale.

Le fattispecie penali fatte valere nella richiesta sono le seguenti:

Codice penale (CP; RS 311.0)

Discriminazione e incitamento all'odio

Art. 261^{bis}

Chiunque incita pubblicamente all'odio o alla discriminazione contro una persona o un gruppo di persone per la loro razza, etnia, religione o per il loro orientamento sessuale,

chiunque propaga pubblicamente un'ideologia intesa a discreditarlo o calunniare sistematicamente tale persona o gruppo di persone,

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, religione o per il loro orientamento sessuale 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, religione o per il loro orientamento sessuale, 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 Decisioni della Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale e della commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati

Riunitasi il 18 novembre 2024, la Cdl-N ha deciso con 5 voti contro 4 di non entrare nel merito della richiesta di revoca dell'immunità del consigliere nazionale Glarner. Nella sua seduta del 25 febbraio 2025, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) ha invece deciso con 8 voti contro 4 e 1 astensione di entrare nel merito della richiesta, creando così una divergenza che la Cdl-N è stata chiamata ad appianare secondo la procedura prevista dall'articolo 17a capoverso 2 LParl e il numero 3.2 lettera e dei [Principi operativi](#) della Cdl-N e della CAG-S.

4 Considerazioni della Commissione

La Commissione ha esaminato attentamente le considerazioni della CAG-S che, contrariamente alla Cdl-N, l'avevano spinta a entrare nel merito della richiesta. La Commissione ha constatato che la CAG-S non aveva aderito all'argomentazione della Cdl-N secondo cui, per poter affermare l'esistenza di un nesso diretto con la funzione o l'attività ufficiale (e quindi anche la protezione dell'immunità) nel caso di dichiarazioni sui social media, occorre che vi sia un riferimento diretto ed



evidente a un affare oppure proposte concrete di intervento legislativo. La CAG-S è partita invece dal presupposto che i membri del Parlamento, quando rilasciano dichiarazioni politiche in pubblico, sono sempre percepiti come tali, cosicché si deve presumere che le dichiarazioni pubbliche di parlamentari abbiano di principio un nesso diretto con la loro funzione o attività ufficiale, indipendentemente dal canale attraverso il quale vengono rese.

La Cdl-N ha dunque fatto sostanzialmente propria questa posizione: è molto difficile operare una distinzione in base al criterio del nesso diretto; nel caso di esternazioni pubbliche va attribuito particolare peso alla libertà di espressione, data la sua fondamentale rilevanza nel dibattito politico, cosicché in caso di dichiarazioni politiche si deve generalmente presumere l'esistenza di un nesso diretto. Ciò è in linea con le decisioni adottate precedentemente dalla Commissione, ad esempio nel caso [12.191](#) (Immunità del consigliere nazionale Alfred Heer. Richiesta di soppressione), che riguardava dichiarazioni rese durante una trasmissione televisiva per le quali era stata affermata l'esistenza di un nesso diretto. Pertanto, con 5 voti contro 3 e 1 astensione, la Cdl-N è entrata nel merito della richiesta.

Una minoranza ha mantenuto invece la posizione originaria della Commissione, secondo cui la revisione delle disposizioni sull'immunità entrata in vigore nel 2011 (RU **2011** 4627) mira a un'interpretazione restrittiva del nesso diretto: si tratta pertanto di stabilire se una dichiarazione riguarda il lavoro parlamentare in senso stretto e solo in tal caso è presumibile l'esistenza di un nesso diretto. Soltanto così si può garantire che la libertà di espressione non avvantaggi ingiustificatamente i parlamentari rispetto agli altri cittadini. Ciò è inoltre in linea con la decisione presa dalla Commissione nel caso del consigliere nazionale Molina ([22.190](#)) di non entrare nel merito della richiesta di soppressione poiché l'atto in questione (la partecipazione a una manifestazione non autorizzata) era stato compiuto «a titolo privato»; questa conclusione, secondo la minoranza, varrebbe anche per il consigliere nazionale Glarner.

Successivamente, la Commissione ha deciso, con 6 voti contro 3, di non revocare l'immunità del consigliere nazionale Glarner. Dopo essere entrata nel merito della richiesta, la Cdl-N ha ritenuto che le dichiarazioni di Glarner rientrassero nell'ambito della sua attività parlamentare. Pertanto, la Commissione è tenuta a proteggerle coerentemente dalle pressioni esterne dell'autorità di perseguimento penale, tanto più che la punibilità della dichiarazione appare dubbia. Secondo una minoranza, sarebbe invece opportuno consentire al pubblico ministero di chiarire la possibile punibilità del consigliere nazionale Glarner.