

Ständerat
Conseil des États
Consiglio degli Stati
Cussegl dals stadis



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

Rapporto della Commissione degli affari giuridici del 25 febbraio 2025

Riunitasi il 25 febbraio 2025, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) ha 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 è entrata nel merito della richiesta con 8 voti contro 4 e 1 astensione.

In nome della Commissione:
Il presidente

Daniel Jositsch

Contenuto del rapporto:

- 1 Situazione iniziale
- 2 Quadro giuridico
- 3 Decisione della Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale
- 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 Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale (CdI-N) e della 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. Ha sostenuto di aver pubblicato il post in seguito a un atto di violenza di presunta matrice islamica commesso in una città tedesca. Secondo Glarner, in quanto membro della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, la sua dichiarazione pubblica avrebbe dovuto essere contestualizzata con la sua attività politica. Inoltre, il consigliere nazionale sostiene di non aver mosso in alcun modo un attacco contro singoli individui, ma di aver denunciato 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 Decisione della Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale

Riunitasi il 18 novembre 2024, la Cdl-N ha deciso, con 5 voti contro 4, di non entrare nel merito della richiesta.

4 Considerazioni della Commissione

La Commissione si discosta da quanto afferma la Cdl-N secondo cui le esternazioni espresse da un deputato sui social media non sono protette dall'immunità se non hanno un evidente legame con l'attività parlamentare. La CAG-S reputa infatti che non sia possibile operare una distinzione tra le dichiarazioni legate all'attività parlamentare e le dichiarazioni rilasciate indipendentemente dal proprio mandato parlamentare.

Secondo la CAG-S, quando si esprimono pubblicamente, i deputati sono sempre percepiti come tali, poiché nel dibattito pubblico si presentano sempre in veste di parlamentari, indipendentemente dal mezzo di comunicazione. Esprimere, manifestare e diffondere opinioni rientra fra i loro compiti, indipendentemente dal fatto che le loro dichiarazioni abbiano o meno un nesso diretto con il campo di attività parlamentare. Sarebbe impraticabile differenziare le dichiarazioni sulla base del loro nesso



con l'attività parlamentare poiché, in ultima analisi, porterebbe a decisioni individuali difficili da comprendere.

La CAG-S si discosta altresì dalla CAG-N quando asserisce che la protezione dell'immunità nella sfera pubblica debba essere interpretata in modo restrittivo per evitare che i parlamentari godano di privilegi ingiustificati in ambiti generalmente accessibili come i social media. Secondo la CAG-S, l'immunità non è pensata in primis per proteggere o privilegiare singoli parlamentari, bensì per tutelare il Parlamento in quanto istituzione composta di rappresentanti eletti dal Popolo.

Per questi motivi la Commissione, ritenendo che vi sia un nesso diretto tra la posizione o l'attività ufficiale di Andreas Glarner quale consigliere nazionale e le sue dichiarazioni, è quindi entrata nel merito della richiesta. Ne risulta una divergenza rispetto alla Cdl-N sulla questione di entrata nel merito, motivo per cui l'oggetto è rinviato direttamente alla Cdl-N per un riesame.

Una minoranza della Commissione, tuttavia, condivide l'opinione della Cdl-N e sostiene che un canale social come quello utilizzato da Andreas Glarner non serva solo come mezzo per far conoscere la propria attività parlamentare, ma principalmente per diffondere proprie opinioni personali. Senza una chiara distinzione tra queste due sfere, tutte le dichiarazioni pubbliche di un deputato, siano esse rilasciate virtualmente o analogicamente, finirebbero per essere protette dall'immunità. Ciò sarebbe tuttavia in contrasto con lo scopo dell'ultima revisione delle pertinenti disposizioni, che ha introdotto la condizione di un nesso diretto. Lo scopo di questa modifica era di evitare che i parlamentari fossero ingiustificatamente privilegiati nel dibattito pubblico rispetto ai privati. Non è giustificabile il fatto che dichiarazioni potenzialmente offensive o razziste possano godere di un privilegio generalizzato solo in virtù del mandato parlamentare.