

Ständerat
Conseil des États
Consiglio degli Stati
Cussegl dals stadis



24.191 s Immunità del consigliere agli Stati Marco Chiesa. Richiesta di soppressione

Rapporto della Commissione degli affari giuridici del 7 ottobre 2024

Riunitasi il 7 e l'8 ottobre 2024, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha esaminato la richiesta presentata il 10 luglio 2024 dal Ministero pubblico del Cantone di Berna concernente la soppressione dell'immunità del consigliere agli Stati Marco Chiesa.

Decisione della Commissione

La Commissione è entrata nel merito della richiesta all'unanimità e, con 8 voti contro 2, ha deciso di non sopprimere l'immunità.

In nome della Commissione:
Il presidente

Daniel Jositsch

Contenuto del rapporto:

- 1 Situazione iniziale
- 2 Quadro giuridico
- 3 Considerazioni della Commissione



1 Situazione iniziale

Il 10 luglio 2024 il Ministero pubblico del Cantone di Berna ha presentato alle commissioni competenti per la procedura di autorizzazione (Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati [CAG-S] e Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale [CdI-N]) una richiesta concernente la soppressione dell'immunità dell'ex consigliere nazionale Peter Keller e del consigliere agli Stati Marco Chiesa per sospetta discriminazione e sospetto incitamento all'odio (art. 261^{bis} CP). La richiesta si rifà a diverse denunce penali presentate nel Cantone di Berna e in altri Cantoni in relazione alla campagna elettorale dell'UDC Svizzera, condotta lo scorso autunno in vista delle elezioni federali del 22 ottobre 2023, e alla campagna «Nuova normalità».

Per quanto riguarda la campagna elettorale, sono stati inviati volantini con gli slogan «Jetzt 10-Millionen-Schweiz stoppen!» e «NON à une Suisse 10 millions d'habitants!» (in italiano «NO a una Svizzera da 10 milioni!»). Secondo i querelanti, la distribuzione di questa pubblicità elettorale costituisce una discriminazione razziale illecita ai sensi dell'articolo 261^{bis} CP, in quanto l'immagine utilizzata (un gruppo di persone di pelle nera barrato da una X rossa in segno di rifiuto, cui è contrapposta una famiglia con la pelle chiara sulla quale è apposto un segno di spunta verde in segno di approvazione) abbinata al testo del volantino, che illustra le indesiderate «conseguenze negative dell'immigrazione di massa», discrimina e svilisce le persone di pelle nera in modo sommario e punibile.

La campagna «Nuova normalità» è stata diffusa sul sito Internet e sui canali social media dell'UDC in Svizzera. Mediante lettera del 25 settembre 2023, la Commissione federale contro il razzismo (CFR) aveva chiesto all'allora presidente dell'UDC, Marco Chiesa, di interrompere la campagna e di rimuovere le immagini diffuse. In una lettera del 4 ottobre 2023, Marco Chiesa aveva respinto la richiesta a nome dell'UDC.

Su richiesta del Ministero pubblico, la Segreteria generale dell'UDC Svizzera ha comunicato mediante lettera del 29 maggio 2024 che l'allora consigliere nazionale Peter Keller, nelle sue vesti di segretario generale del partito al momento dell'ideazione e del lancio delle due campagne/pubblicità elettorali nell'autunno 2023, era responsabile sia della loro ideazione che della loro attuazione. Inoltre, in base alla lettera del 4 ottobre 2023 firmata da Marco Chiesa e alla sua funzione di presidente del partito all'epoca dei fatti, il Ministero pubblico reputa che, almeno in relazione alla campagna «Nuova normalità», sia anch'egli responsabile del contenuto e della decisione di non interromperla nonostante le critiche espresse dalla Commissione federale contro il razzismo. A suo parere, inoltre, Marco Chiesa è da ritenere responsabile anche dello slogan dell'altra campagna/pubblicità elettorale «NO a una Svizzera da 10 milioni!».

In virtù dell'articolo 17a capoverso 1 LParl, la richiesta di soppressione dell'immunità è trattata dapprima dalla commissione competente della Camera cui appartiene o apparteneva il parlamentare indagato. Per questo motivo, la richiesta relativa all'immunità dell'ex consigliere nazionale Peter Keller deve essere trattata dapprima dalla CdI-N, quella relativa al consigliere agli Stati Marco Chiesa dalla CG-S.

Sentito dalla Commissione, il consigliere agli Stati Marco Chiesa ha fatto valere, in particolare, che i temi delle campagne in questione erano argomenti che sostanzialmente aveva già messo in risalto nel corso della sua attività politica. Inoltre, ha sottolineato che la sua carica quale presidente del partito è derivata dal suo mandato parlamentare, senza il quale probabilmente non l'avrebbe raggiunta. Fa notare che non era l'intenzione del partito di discriminare determinati gruppi, ma piuttosto di attirare l'attenzione sul caos che sussiste, secondo il partito, nell'accoglienza delle



persone in cerca di protezione. A tale scopo, ad esempio, ha utilizzato una foto di persone che arrivano a Lampedusa, a dimostrazione del fatto che la campagna intendeva di fatto descrivere una situazione, secondo il partito, realmente problematica. L'attenzione non era rivolta all'etnia delle persone, bensì alla criminalità e alle situazioni problematiche emerse nell'ambito dell'accoglienza degli stranieri.

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 Considerazioni della Commissione

La Commissione ha deciso, senza controproposte, di entrare nel merito della richiesta presentata il 10 luglio dal Ministero pubblico del Cantone di Berna.

La Commissione sottolinea che già nel 2013, in merito al caso del consigliere nazionale Toni Brunner (13.190), aveva affermato che esiste una relazione diretta quando il responsabile di una campagna pubblica è presidente di un partito ed è anche membro dell'Assemblea federale. Anche se la funzione di presidente di un partito nazionale non presuppone forzatamente l'assunzione di un mandato parlamentare a livello federale, la maggior parte dei membri della presidenza dei principali partiti politici nazionali è di fatto anche parlamentare federale, come evidenziato dalla CG-S nel suo rapporto dell'11 settembre 2013. Lo stesso Chiesa ha sottolineato il legame inscindibile esistente tra la sua carica di partito e il suo mandato parlamentare.

In una seconda fase, la Commissione ha deciso con 8 voti contro 2 di non sopprimere l'immunità del consigliere agli Stati Marco Chiesa.

Nella ponderazione degli interessi la Commissione si è concentrata sul significato e sullo scopo della norma penale dell'articolo 261^{bis} del Codice penale e ha evidenziato che nel dibattito politico questa norma, intesa a contrastare l'odio e la discriminazione, non dovrebbe essere usata impropriamente come strumento politico. A suo parere, i messaggi veicolati dalle campagne in questione, pur se non condivisi, esprimono una posizione legittima di un partito che rappresenta una parte significativa dell'elettorato. L'importanza della libertà di espressione assume in tale contesto grande importanza e il diritto penale non dovrebbe ostacolare il corretto svolgimento del dibattito politico.

La Commissione sottolinea inoltre che la decisione di non sopprimere l'immunità corrisponde alla sua prassi consolidata emersa nell'ambito di casi analoghi. Una decisione diversa nel caso del consigliere agli Stati Marco Chiesa costituirebbe un cambiamento di prassi da parte delle commissioni competenti in merito alla questione in oggetto. Durante il dibattito la Commissione si è



ricollegata in particolare ai casi di immunità dei consiglieri nazionali Alfred Heer (12.191) e Toni Brunner (13.190): anche allora vi è stata una sospetta violazione dell'articolo 261^{bis} CP e l'immunità è stata tutelata nell'ambito della procedura di autorizzazione.

In relazione al presente caso, la Commissione giunge pertanto alla conclusione che, in base alla ponderazione degli interessi, gli interessi istituzionali (interesse pubblico al funzionamento del Parlamento) prevalgono sugli interessi che si ricollegano al perseguimento penale.

Una minoranza della Commissione ritiene che le dichiarazioni diffuse durante le campagne e le immagini utilizzate non possano più essere classificate come parte di un dibattito politico civile, anche se polemico. Esse esprimono piuttosto un accentuato disprezzo per alcuni gruppi di popolazione, che non è di fatto ulteriormente riscontrabile nell'attività parlamentare del consigliere agli Stati Marco Chiesa.