

ad 08.447

**Iniziativa parlamentare
Garanzia della riservatezza delle deliberazioni
delle commissioni e modifica delle disposizioni legali
relative all'immunità**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio
nazionale del 19 agosto 2010**

Parere del Consiglio federale

del 20 ottobre 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl) vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 19 agosto 2010 sulla garanzia della riservatezza delle deliberazioni delle commissioni e sulla modifica delle disposizioni legali relative all'immunità.

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

20 ottobre 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

Le discussioni sulla violazione del segreto d'ufficio e in particolare della riservatezza delle sedute delle commissioni parlamentari da parte di membri del Consiglio nazionale nella primavera 2008 hanno provocato un riesame dell'attuale diritto disciplinare dell'Assemblea federale. Nella sessione primaverile 2008 sono state inoltrate tre iniziative parlamentari su questo tema. Due iniziative (08.410 Iv.Pa. Gruppo dell'UDC. Pubblicità dei verbali delle commissioni; 08.427 Iv.Pa. Noser. Pubblicare i verbali delle commissioni) chiedevano una rinuncia alla riservatezza delle deliberazioni delle commissioni. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha respinto entrambe le iniziative il 26 giugno 2008; la Camera ha seguito questa proposta il 25 settembre 2008 rispettivamente con 106 voti contro 56 e 98 contro 60 (Boll. Uff. 2008 N 1357). Contrariamente a queste iniziative, la terza iniziativa chiedeva un inasprimento delle misure disciplinari (08.422 Iv.Pa. Lustenberger. Protezione del segreto in seno alle commissioni).

Fatta salva l'approvazione della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S), il 26 giugno 2008 la CIP-N ha deciso di elaborare la presente iniziativa (08.447 Iv.Pa. CIP-N. Garanzia della riservatezza delle deliberazioni delle commissioni e modifica delle disposizioni legali relative all'immunità). Mediante una modifica della legge sul Parlamento, l'iniziativa si prefigge di adeguare la procedura in caso di adozione di misure disciplinari nei confronti di parlamentari in modo da garantire in particolare la protezione della riservatezza delle deliberazioni delle commissioni. Il consigliere nazionale Lustenberger ha quindi ritirato la propria iniziativa. Dal canto suo, la CIP-S ha accolto all'unanimità l'iniziativa parlamentare del Consiglio nazionale, cosicché la CIP-N ha potuto iniziare l'elaborazione della revisione legislativa.

La CIP-N ha in seguito preso atto che la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) aveva deciso il 17 ottobre 2008 di elaborare un'analoga iniziativa (08.497 Iv.Pa. Modifica delle disposizioni legali relative all'immunità), che, *per quanto riguarda la procedura* d'esame delle domande di revoca dell'immunità, giunge a una conclusione analoga. Dal momento che gli sforzi delle due Commissioni (CAG e CIP) sono accomunati da un punto centrale, la CIP-N ha discusso nella sua seduta del 19 febbraio 2009 un progetto preliminare della sua segreteria che riunisce le richieste di entrambe le commissioni. La CIP-N ha quindi trasmesso alla CAG-N e all'Ufficio del Consiglio nazionale il progetto preliminare da essa approvato. In occasione della sua seduta del 19 agosto 2010 ha preso atto dei pareri e delle proposte pertinenti che sono poi stati ampiamente ripresi nel rapporto definitivo e nei progetti di decreto. La CIP-N ha d'altro canto seguito parzialmente anche alcune proposte di minoranza della CAG-N. Con lettera del 19 agosto 2010 il progetto è stato sottoposto per parere al Consiglio federale.

2

Parere del Consiglio federale

2.1

Diritto disciplinare e immunità parlamentari

Il Consiglio federale prende atto delle modifiche del diritto disciplinare parlamentare e dell'immunità parlamentare, condividendo di massima gli sforzi tesi a meglio proteggere il segreto d'ufficio in Parlamento. Fatte salve le seguenti considerazioni, esso non si esprime tuttavia sui dettagli di quest'affare interno al Parlamento.

La CIP-N propone di stralciare l'articolo 18 capoversi 2–4 LParl. Per contro la procedura d'autorizzazione relativa alla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni andrebbe mantenuta (art. 18 cpv. 1 LParl). I requisiti per una sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni sono disciplinati nel Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007¹ (CPP) che entra in vigore il 1° gennaio 2011. L'indirizzo postale e il collegamento di telecomunicazione di un terzo può essere sorvegliato unicamente se sulla base di determinati fatti si presume che la persona indiziata utilizzi o faccia utilizzare l'indirizzo postale o il collegamento di telecomunicazione del terzo per ricevere o trasmettere comunicazioni o se quest'ultimo trasmette a un'altra persona comunicazioni provenienti dalla persona indiziata (art. 270 lett. b CPP). L'indirizzo postale e il collegamento di telecomunicazione di un terzo può essere sorvegliato pertanto soltanto in circostanze molto particolari. La sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni è ordinata dal pubblico ministero e sottosta all'approvazione del giudice dei provvedimenti coercitivi (art. 272 cpv. 1 CPP). Del resto, le motivazioni (a favore della possibilità di entrare in contatto con terzi senza dover temere di essere messi sotto ascolto) presentate dalla CIP-N nel rapporto non valgono soltanto per i parlamentari ma per tutti i cittadini. Nella fattispecie, l'interesse degno di protezione dei parlamentari non appare superiore a quello dei privati cittadini che esercitano una professione particolarmente esposta (come medici e avvocati). Se l'immunità relativa di cui all'articolo 17 LParl viene soppressa, è inutile continuare a sottoporre ad autorizzazione la revoca del segreto delle poste e delle telecomunicazioni. La procedura di cui all'articolo 18 capoverso 1 LParl farebbe d'altro canto perdere tempo prezioso in caso di ricerche urgenti di persone scomparse al di fuori di un procedimento penale. Per le ragioni suseposte andrebbe abrogato l'articolo 18 capoverso 1 LParl e, di conseguenza, anche l'articolo 19. Lo stesso vale anche in relazione all'articolo 14 bis della Legge del 14 marzo 1958² sulla responsabilità.

Il Consiglio federale fa di seguito volentieri uso del proprio diritto di esprimere un parere e di formulare proposte per quanto riguarda le disposizioni sui magistrati e sugli impiegati della Confederazione.

¹ RU 2010 1881

² RS 170.32

2.2 Altre prescrizioni sull'immunità

2.2.1 In generale

Per i membri delle autorità e i magistrati eletti dall'Assemblea federale vige attualmente nelle corrispondenti leggi speciali un disciplinamento analogo a quello sancito dagli articoli 17 e 20 LParl. Da un lato essi beneficiano dell'immunità relativa per reati connessi alla loro attività ufficiale; dall'altro, con la «garanzia per l'esercizio della funzione» vi è una certa protezione contro il perseguimento per reati non connessi con la funzione o l'attività ufficiale. Inoltre l'articolo 15 della legge sulla responsabilità prevede che l'apertura di un procedimento penale nei confronti di impiegati della Confederazione sia soggetta a un permesso.

2.2.2 Immunità relativa

Gli articoli 14, 14^{bis} e 14^{ter} LResp disciplinano l'immunità relativa dei membri delle autorità e dei magistrati eletti dall'Assemblea federale in caso di perseguimento penale per reati connessi alla loro attività ufficiale, nonché la soppressione del segreto postale e delle telecomunicazioni e l'avvio di altre misure d'inchiesta nei confronti di dette persone. La CIP-N propone un disciplinamento differenziato per l'analogia immunità relativa dei membri di autorità federali eletti dall'Assemblea federale con il quale l'inviolabilità dovrebbe venir limitata sotto un duplice aspetto: l'inviolabilità dovrebbe ormai valere unicamente per i membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione, i membri del Tribunale federale. Dalla cerchia dovrebbero venir esclusi i giudici del Tribunale amministrativo federale, del Tribunale penale federale, del Tribunale federale dei brevetti, nonché il Ministero pubblico della Confederazione e l'autorità di vigilanza sul Ministero stesso. Per garantire il buon funzionamento delle più alte autorità della Confederazione, secondo la CIP-N è legittimo che i membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione e i membri del Tribunale federale, personalità particolarmente esposte a causa delle cariche che ricoprono, continuino ad essere protetti da eventuali perseguimenti penali per infrazioni connesse all'esercizio della loro attività. Il mantenimento di questa immunità relativa sarebbe d'altro canto indispensabile per consentire all'Assemblea federale, qualora abbia autorizzato l'avvio di un perseguimento penale, di «dispo[rre] anche circa la sospensione provvisoria dell'incolpato», conformemente alla proposta della CIP-N, ciò che potrebbe rivelarsi necessario per ragioni politiche. Questi motivi per il mantenimento dell'immunità relativa non varrebbero invece per i membri dei tribunali federali inferiori, per il procuratore generale della Confederazione e per i procuratori generali supplenti della Confederazione. D'altro canto, l'immunità relativa dovrebbe limitarsi a quei casi nei quali il reato contestato sia *direttamente* connesso all'attività o alla posizione ufficiale.

La CIP-N ha consultato i tribunali federali sulla questione della restrizione della cerchia di persone. Essi non si sono tuttavia pronunciati. Il Consiglio federale non ritiene ragionevole la soppressione dell'immunità relativa a favore dei giudici eletti dall'Assemblea federale così come proposta dalla CIP-N per le seguenti ragioni: una disparità di trattamento fra giudici di istanze inferiori e quelli di istanze superiori in merito all'inviolabilità non è obiettivamente giustificabile e va quindi considerata come arbitraria. I giudici federali dei tribunali di prima e seconda istanza dovrebbero

essere trattati alla stessa maniera, poiché possono essere politicamente esposti in egual misura. Il Tribunale amministrativo federale tratta ad esempio ricorsi in materia d'asilo e il Tribunale penale federale casi di criminalità economica che focalizzano l'attenzione dei mass media. L'esposizione ma soprattutto l'indipendenza della giustizia (quale terzo potere), estremamente importante dal profilo istituzionale, giustificano una parità di trattamento e il mantenimento dell'immunità relativa per tutti i giudici eletti dall'Assemblea federale.

2.2.3 Abolizione del permesso quale condizione per perseguire penalmente gli impiegati federali

Il progetto della CIP-N prevede inoltre l'abolizione dell'articolo 15 LResp che fa dipendere l'apertura di un procedimento penale nei confronti di impiegati della Confederazione per reati connessi alla loro funzione o attività ufficiale da un permesso del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Fanno eccezione soltanto i reati concernenti la circolazione stradale.

Il Tribunale federale, il Tribunale penale federale e il Tribunale amministrativo federale si sono dichiarati contrari all'abrogazione dell'articolo 15 LResp, sottolineando che non di rado persone scontente di una sentenza emessa da un tribunale fanno causa contro i cancellieri coinvolti, segnatamente per presunto abuso d'autorità (pag. 28 del rapporto). Per garantire un'amministrazione ordinata della giustizia i collaboratori necessitano di una particolare protezione da procedimenti penali ingiustificati. Dal momento che vengono presentate continuamente denunce penali ad esempio per presunti abusi d'autorità nell'ambito dell'esercizio della funzione ufficiale, occorre mantenere il permesso rilasciato dalla Commissione amministrativa (art. 15 cpv. 1 lett. b LResp) del Tribunale federale, del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale. Questo sarebbe necessario anche per evitare che le autorità di perseguimento penale debbano attivarsi per denunce penali che appaiono fin da subito infondate.

Nel quadro dei lavori sulla vigilanza del Ministero pubblico della Confederazione è stato esaminato lo stralcio puro e semplice dell'articolo 15 LResp. La procedura di consultazione (dal 23 giugno al 30 ottobre 2005) non ha fatto emergere un risultato chiaro sulla presente questione³, motivo per cui il Consiglio federale non ha dato seguito alla questione.

Il DFGP tratta ogni anno 15–30 domande per ottenere il permesso di aprire un procedimento penale. Alla stregua dei tribunali anche il Consiglio federale è dell'opinione che gli impiegati della Confederazione debbano continuare ad essere preservati da denunce penali infondate. La procedura di permesso secondo l'articolo 15 LResp ha carattere preventivo e favorisce l'attività ufficiale quotidiana degli impiegati federali particolarmente esposti. Il Consiglio federale è pertanto favorevole al mantenimento dell'articolo 15 LResp.

³ Cfr. rapporto «Sintesi dei risultati della procedura di consultazione» dell'aprile 2006, n. 4, pag. 6, publ. in www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2005.html

2.2.4

Abolizione della garanzia per l'esercizio della funzione

Sebbene la presente revisione legislativa sia stata considerata unicamente come misura contro la violazione del segreto d'ufficio da parte di parlamentari e per una sua migliore protezione, anche la garanzia per l'esercizio della funzione di membri delle autorità e di magistrati eletti dall'Assemblea federale dovrebbe essere abolita. In base a considerazioni politiche e istituzionali il Consiglio federale ritiene problematica una tale abolizione.

La garanzia per l'esercizio della funzione conformemente all'articolo 61a della legge del 21 marzo 1997⁴ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) protegge i membri del Consiglio federale e il cancelliere della Confederazione in carica da un'inchiesta di polizia o da un procedimento giudiziario per un crimine o un delitto *non* connesso alla loro funzione o attività ufficiali. La garanzia per l'esercizio della funzione tutela soltanto dall'apertura ingiustificata di un procedimento penale, ma non da un procedimento civile o da un procedimento in materia di diritto d'esecuzione. La ragione risiede nel fatto che il *coinvolgimento personale* dell'imputato, segnatamente in caso di arresto, *può pregiudicare gravemente l'esercizio della funzione*. Diversamente dalla garanzia di partecipazione alle sessioni dei parlamentari conformemente all'articolo 20 LParl, la garanzia per l'esercizio della funzione per i membri del Consiglio federale e per il cancelliere della Confederazione vale per tutto il periodo in cui sono in carica, mentre la durata della protezione coperta dalla garanzia di partecipazione alle sessioni coincide con la durata delle singole sessioni (l'art. 20 cpv. 1 LParl risale alla legge federale sulle garanzie; FF 1933 II 497, pag. 500 [versione tedesca]). Inoltre il Consiglio federale viene coinvolto anche in quanto collegio quando uno dei suoi membri è oggetto di un procedimento penale. In qualità di suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione, il Consiglio federale (art. 174 Cost.) è fortemente limitato quando uno dei suoi membri viene sospeso. I consiglieri federali sono spesso molto esposti politicamente e in questo contesto il libero esercizio della loro funzione può essere di grande importanza per il Collegio governativo, per il dipartimento e per il sistema di governo. Occorre pertanto evitare assolutamente che si compiano abusi politici mediante l'apertura di procedimenti penali infondati nei confronti di consiglieri federali. Lo stesso vale anche per il cancelliere della Confederazione.

Finora non si sono praticamente mai presentati casi d'applicazione della garanzia per l'esercizio della funzione; si può annoverare unicamente un caso di immunità relativa.⁵ Ciononostante il Consiglio federale considera molto importante il carattere preventivo generale della disposizione di protezione dell'articolo 61a LOGA. Questa disposizione di protezione impedisce abusi evidenti di procedimenti penali infondati e andrebbe pertanto mantenuta.

⁴ RS 172.010

⁵ Sägesser, Stämpflis Handkommentar zum RVOG, pag. 570, marg. 21–24.

3

Proposte del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di:

- a. in deroga alla modifica dell'articolo 14 capoverso 1 e 14^{bis} LResp proposta dalla CIP-N, questi articoli vanno modificati come segue (progetto di atto normativo A, n. II/1):

Art. 14 cpv. 1

¹ Per promuovere procedimenti penali contro un membro del Consiglio federale, contro il cancelliere della Confederazione o contro un giudice eletto dall'Assemblea federale per reati direttamente connessi all'attività o alla funzione ufficiale dei medesimi occorre il permesso delle competenti commissioni delle Camere federali. Il regolamento di ciascuna Camera designa la commissione competente.

Art. 14^{bis}

Abrogato

- b. stralciare l'abrogazione dell'articolo 15 LResp proposta dalla CIP-N (progetto di atto normativo A, n. II/1);
- c. stralciare l'abrogazione proposta dalla CIP-N dell'articolo 61a LOGA (progetto di atto normativo A, n. II /2);
- d. in deroga all'abrogazione dell'articolo 18 capoversi 2–4 (o modifica dei capoversi 3 e 4 secondo la minoranza I) LParl proposta dalla CIP-N: abrogazione degli articoli 18 e 19 LParl (progetto di atto normativo A, n. I).

