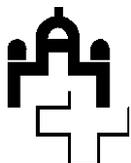


Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



12.190 Immunità del consigliere nazionale Christoph Blocher. Domanda di soppressione

Decisione della Commissione degli affari giuridici del 31 maggio 2012

Riunitasi il 31 maggio 2012, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha esaminato la domanda di soppressione dell'immunità del consigliere nazionale Christoph Blocher, presentata il 27 marzo 2012 dal Ministero pubblico del Cantone di Zurigo. In precedenza, la Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale si era chinata su questo oggetto in virtù dell'articolo 17a capoverso 1 della legge sul Parlamento (LParl, RS 171.10) durante la sua riunione del 25 aprile 2012.

Proposta della Commissione

Con 11 voti contro 2, la Commissione ha deciso di non entrare nel merito della domanda per quanto riguarda i fatti anteriori all'entrata in funzione del consigliere nazionale Christoph Blocher avvenuta il 5 dicembre 2011.

Con 10 voti contro 3, essa ha inoltre deciso di non entrare nel merito degli aspetti della domanda riguardanti gli atti che il consigliere nazionale Blocher avrebbe commesso il 27 dicembre 2011.

In nome della Commissione:
La presidente

Anne Seydoux-Christe

Contenuto del rapporto

- 1 Situazione iniziale
- 2 Decisione della Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale del 25 aprile 2012
- 3 Audizione del consigliere nazionale Christoph Blocher da parte della CAG-S il 31 maggio 2012
- 4 Basi legali
- 5 Considerazioni della Commissione



1 Situazione iniziale

Il 27 marzo 2012 il Ministero pubblico del Cantone di Zurigo (di seguito: il Ministero pubblico) ha presentato alla Commissione dell'immunità (Cdl-N) del Consiglio nazionale e alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) una richiesta concernente la soppressione dell'immunità relativa di cui beneficia il consigliere nazionale Christoph Blocher. A motivo della sua richiesta, esso indicava di aver avviato il 19 marzo 2012 un procedimento penale contro l'interessato per violazione del segreto bancario, fondandosi sulle informazioni rese pubbliche e sui primi risultati di un'inchiesta in corso, svolta nel quadro di un altro procedimento penale contro terze persone; secondo tali risultati, il consigliere nazionale Christoph Blocher avrebbe esercitato un ruolo chiave nella divulgazione di transazioni bancarie confidenziali effettuate dall'ex presidente della Banca nazionale svizzera (BNS), Philipp Hildebrand.

Il Ministero pubblico ha formulato la sua richiesta riferendosi al procedimento penale avviato in merito a due indizi di reato concreti: Christoph Blocher si sarebbe reso complice nella violazione del segreto bancario in occasione di un incontro avvenuto il 3 dicembre 2011 con il legale Hermann Lei e un impiegato (Reto T.) della Banca Sarasin (primo indizio di reato); Blocher avrebbe inoltre commesso un tentativo d'incitazione alla violazione del segreto bancario in occasione di un nuovo incontro con Lei, il 27 dicembre 2011 (secondo indizio di reato).

Il Ministero pubblico chiede al Parlamento di constatare che, nel caso specifico, Blocher non benefici di alcuna immunità e, sussidiariamente, di autorizzare il proseguimento dell'inchiesta penale contro di lui.

2 Decisione della Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale del 25 aprile 2012

Il 25 aprile 2012, la Cdl-N ha esaminato la richiesta nella sua qualità di commissione competente della Camera della quale è membro Christoph Blocher. Dopo avere sentito l'interessato, con 6 voti contro 2 e 1 astensione ha deciso di non entrare nel merito della domanda per quanto riguarda i fatti anteriori all'entrata in funzione del consigliere nazionale Christoph Blocher avvenuta il 5 dicembre 2011. Essa ha invece deciso, con 5 voti contro 3 e 1 astensione, di entrare nel merito degli aspetti della domanda riguardanti i fatti posteriori al 5 dicembre 2011. Per quanto sia entrata nel merito della domanda, la Commissione ha deciso con 5 voti contro 4 di non sopprimere l'immunità relativa del consigliere nazionale Christoph Blocher.

3 Audizione del consigliere nazionale Christoph Blocher da parte della CAG-S il 31 maggio 2012

Il 31 maggio 2012 la CAG-S ha sentito a sua volta Christoph Blocher. In tale occasione, questi ha in sostanza ribadito quanto detto innanzi alla Cdl-N (cfr. decisione della Cdl-N del 25 aprile 2012, pag. 2 seg.), insistendo in particolare sulla questione del momento a partire dal quale l'immunità relativa inizia a esplicare i suoi effetti. A tale proposito, ha sostenuto che, secondo la prassi e la dottrina, i nuovi consiglieri nazionali beneficiano dell'immunità appena la loro elezione è reputata valida, ossia prima del loro giuramento; ha quindi evidenziato che gli atti che avrebbe commesso il 3 dicembre 2011 sarebbero coperti dall'immunità parlamentare. Blocher ha tuttavia negato una volta ancora di essersi reso complice di violazione del segreto bancario e di avere incitato chicchessia a divulgare alla stampa le transazioni bancarie di Philipp Hildebrand. D'altronde, ha ritenuto che i fatti in questione – supponendo che fossero accertati – si iscriverebbero in ogni modo nell'ambito del suo mandato di consigliere nazionale, in virtù del principio che vuole che ogni parlamentare è tenuto, nel



quadro dell'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare, a esaminare le irregolarità che gli vengono comunicate e a provvedere che siano risolte. Per concludere, il consigliere nazionale Blocher ha dichiarato che l'immunità parlamentare doveva essergli accordata per tutti i fatti che gli venivano rimproverati e che egli continuava a contestare. Il Ministero pubblico non doveva di conseguenza essere autorizzato a condurre un procedimento penale nei suoi confronti.

4 Basi legali

I membri dell'Assemblea federale e del Consiglio federale non incorrono giuridicamente in alcuna responsabilità per quanto da loro espresso nelle Camere e negli organi parlamentari (art. 162 cpv. 1 Cost. [RS 101], art. 16 LParl). Questa immunità non può essere negata ed è denominata assoluta. 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 (immunità relativa); il semplice consenso del deputato interessato non basta. Il caso in questione corrisponde alla fattispecie dell'immunità relativa.

Una richiesta di soppressione dell'immunità nei confronti di un deputato è esaminata dalla commissione competente di ciascuna Camera (art. 17 cpv. 1 LParl). Tale esame è svolto dapprima dalla commissione competente della Camera di cui è membro il deputato (art. 17a cpv. 1 LParl).

La Commissione esamina in primo luogo se l'atto incriminato è in relazione diretta con la condizione o attività ufficiale del deputato (art. 17 cpv. 1 LParl), dopodiché decide se entrare nel merito della richiesta. Se ritiene che non vi sia una relazione 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 quindi se sia il caso di sopprimere l'immunità. In un primo tempo essa deve procedere a un esame sommario del carattere punibile dei fatti contestati; nel caso in cui l'esclusione della punibilità risulti altamente probabile, la Commissione deve rifiutare la soppressione dell'immunità. In un secondo tempo essa soppesa gli interessi pubblici in campo: da un lato, l'interesse pubblico relativo al libero esercizio del mandato parlamentare – e dunque la capacità di agire dei rappresentanti del popolo –; dall'altro, quello sotteso al perseguimento penale.

Tali interessi pubblici possono essere essenzialmente descritti nel modo seguente:

- *Interessi di natura istituzionale*: l'immunità ha lo scopo di permettere il funzionamento corretto del Parlamento mettendo i parlamentari, nell'esercizio delle loro funzioni, al riparo di perseguimenti penali abusivi, infondati o di minore importanza.
- *Interessi legati al procedimento penale aperto contro il parlamentare*: il diritto penale svizzero poggia sul principio della legalità del perseguimento; i reati giunti a conoscenza delle autorità penali devono essere perseguiti. Dal profilo dell'interesse pubblico è essenziale che i perseguimenti penali possano essere portati a termine, a maggior ragione nel caso 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.

5 Considerazioni della Commissione

La Commissione ha svolto una procedura distinta (esame e decisione) per ogni indizio di reato presentato dal Ministero pubblico.



5.1 Valutazione del primo indizio di reato

Il primo indizio di reato concerne atti che il consigliere nazionale Christoph Blocher avrebbe commesso il 3 dicembre 2011. La Commissione ha dovuto stabilire inizialmente se gli atti commessi prima dell'entrata in funzione di un deputato sono effettivamente coperti dall'immunità relativa. Alla stregua della Cdl-N, una maggioranza della Commissione ha concluso che l'immunità relativa cominciava a esplicare i suoi effetti all'entrata in funzione del deputato. Riagganciandosi agli argomenti della Cdl-N (cfr. rapporto del 25 aprile 2012, pag. 4 seg.), essa ha affermato che il periodo in cui sono in carica i consiglieri nazionali, eletti per quattro anni in virtù dell'articolo 145 della Costituzione, inizia nel momento del loro giuramento e non il giorno della loro elezione. A prova di ciò, il fatto che un'eventuale convocazione straordinaria dell'Assemblea federale una settimana prima del giuramento dei neoeletti deputati (p. es. per eleggere un generale) verrebbe indirizzata ai deputati della legislatura in corso. Ha anche ricordato che le commissioni non si ricostituiscono appena terminate le elezioni, ma dopo il cambiamento di legislatura. La maggioranza ha aggiunto che se i deputati entrassero in funzione appena eletti, i neoeletti deputati si aggiungerebbero a quelli ancora in carica fino alla fine della legislatura; così, durante un periodo transitorio, il Parlamento potrebbe contare più deputati di quanti ne prevede la legge (p. es. 325 consiglieri nazionali invece di 200). Infine, ha considerato che il momento a partire dal quale l'immunità relativa di un deputato comincia a esplicare i suoi effetti dovrebbe essere determinato in maniera uniforme, chiara e trasparente sia per le persone elette sia per il pubblico; ebbene, il momento a partire dal quale l'elezione di un deputato è reputata valida non soddisfa questi criteri, dato che dipende dalle procedure di ricorso, differenti da un Cantone all'altro, e che non è oggetto di una comunicazione ufficiale agli eletti.

Una minoranza della Commissione considera che anche i fatti anteriori al giuramento di un deputato, ma che continuano a esplicare i loro effetti dopo quel momento, possono essere coperti dall'immunità. La minoranza conclude quindi che se un deputato può beneficiare dell'immunità soltanto a condizione di avere prestato giuramento, non si può escludere che detta immunità si applichi a fatti anteriori. Propone dunque di entrare nel merito della domanda per quanto riguarda il primo indizio di reato.

Con 11 voti contro 2, la Commissione ha deciso di non entrare nel merito degli aspetti della domanda riguardanti i fatti che si sono prodotti il 3 dicembre 2011, ossia prima dell'entrata in funzione del consigliere nazionale Christoph Blocher, il 5 dicembre 2011.

In precedenza, la Commissione – come la Cdl-N prima di essa – si era chinata sulla questione del diritto applicabile ai fatti intervenuti prima del 5 dicembre 2011, data in cui sono entrate in vigore le nuove disposizioni in materia di immunità (RU 2011 4627). I suoi membri sono stati unanimi nel constatare che, in virtù della disposizione transitoria della modifica del 17 giugno 2011 della LParl, il nuovo diritto – a livello di procedura o di sostanza – si applica a tutte le richieste presentate all'Assemblea federale dopo il 5 dicembre 2011, indipendentemente dalla data in cui gli atti incriminati erano stati commessi.

5.2 Valutazione del secondo indizio di reato

Il secondo indizio di reato concerne fatti avvenuti il 27 dicembre 2011, ossia dopo l'entrata in funzione del consigliere nazionale Christoph Blocher. Il Ministero pubblico sospetta che l'interessato abbia tentato, in occasione di un incontro che avrebbe avuto luogo nel suo domicilio, di incitare Hermann Lei a violare il segreto bancario. Gli argomenti elaborati dal Ministero pubblico sono i seguenti: «vi è un sospetto fondato che, durante tale incontro a Herliberg, il prevenuto [consigliere



nazionale Christoph Blocher] abbia informato Hermann Lei dell'inchiesta che il giornalista Urs Paul Engeler, della *Weltwoche*, era in procinto di realizzare sull'affare Hildebrand. Inoltre, in tale occasione, il prevenuto avrebbe incaricato Lei di informare Engeler, per il tramite di Reto T., delle transazioni bancarie confidenziali effettuate da Philipp Hildebrand. In seguito Hermann Lei e Reto T. si sono incontrati a più riprese; Hermann Lei avrebbe quindi per lo meno tentato di convincere Reto T. a contattare la *Weltwoche* e a rivelare a Engeler le transazioni bancarie summenzionate.» [traduzione]

In un primo tempo la Commissione ha dovuto decidere se i fatti in questione fossero direttamente correlati con la condizione o attività ufficiale del deputato Christoph Blocher (cfr. art. 17 cpv. 1 LParl).

La maggioranza della Commissione ha concluso che un tentativo di incitare a divulgare alla stampa dati bancari non rappresenta un fatto avente un rapporto diretto con la condizione o attività ufficiale di consigliere nazionale.

Essa ha inoltre sottolineato che, in virtù dell'articolo 52 LParl, «le Commissioni della gestione (CdG) esercitano l'alta vigilanza sulla gestione secondo l'articolo 26 capoversi 1, 3 e 4»; le commissioni interessate dispongono, a tale scopo, degli strumenti e dei diritti pertinenti (in particolare, il diritto all'informazione). Di conseguenza, considera che i deputati non abbiano alcuna competenza legale per esercitare a titolo individuale la missione di alta vigilanza assegnata all'Assemblea federale in virtù dell'articolo 169 della Costituzione e dell'articolo 26 LParl. La maggioranza della Commissione non contesta il diritto dei parlamentari che sospettano o constatano irregolarità in settori inerenti all'alta vigilanza della Confederazione di informarne gli organi di vigilanza competenti. Ritiene quindi che Blocher abbia agito correttamente quando ha informato la presidente della Confederazione della situazione nel dicembre 2011; ha tuttavia sottolineato che la richiesta del Ministero pubblico non verte su questa procedura. La maggioranza considera che egli avrebbe altresì potuto informare le commissioni competenti delle Camere federali o approfondire la questione con i mezzi di cui dispone ogni deputato (p. es. deposito di interventi parlamentari). Nel caso specifico, si rimprovera a Christoph Blocher di avere tentato di incitare Hermann Lei a violare il segreto bancario: per la maggioranza della Commissione, si tratta di un comportamento senza alcun rapporto diretto con la condizione o attività ufficiale di un deputato, tanto più che l'anno prima l'Assemblea federale aveva chiaramente incaricato le commissioni competenti di applicare le disposizioni in materia di immunità in modo più restrittivo (unicamente per i fatti aventi un rapporto diretto con la condizione o attività ufficiale di un deputato).

Per una minoranza della Commissione è invece più importante che i parlamentari ascoltino le persone che desiderano denunciare irregolarità ed effettuino in seguito le procedure dovute, poiché soltanto così adempiono il loro obbligo di rappresentanti dei cittadini. Fatti del genere hanno così un rapporto diretto con il loro mandato parlamentare e devono essere coperti dall'immunità relativa. La minoranza si è quindi espressa a favore dell'entrata nel merito della domanda.

Con 10 voti contro 3, la Commissione ha quindi deciso di non entrare nel merito degli aspetti della richiesta del Ministero pubblico del Cantone di Zurigo riguardanti il secondo indizio di reato.

5.3 Seguito della procedura



Rifiutando di entrare nel merito degli aspetti della domanda riguardanti il primo indizio di reato, la CAG-S ha avallato la decisione presa dalla Cdl-N il 25 aprile 2012. Siccome le due commissioni competenti sono dello stesso parere, la procedura relativa al primo indizio di reato è chiusa.

Decidendo di non entrare nel merito degli aspetti della domanda riguardanti il secondo indizio di reato, la CAG-S ha invece costituito una divergenza rispetto alla Cdl-N, che aveva deciso di entrare nel merito della domanda e di non togliere l'immunità al consigliere nazionale Christoph Blocher. Conformemente all'articolo 17a capoverso 2 LParl, la domanda è rinviata alla Cdl-N in vista dell'eliminazione della divergenza. Qualora quest'ultima mantenesse la sua decisione, l'oggetto sarebbe rinviato ancora una volta alla CAG-S. Se questa decide per la seconda volta di non entrare nel merito della domanda, il rifiuto è definitivo.