

Principi operativi della Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale e della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati

relativi all'applicazione degli articoli 17 e 17a della legge sul Parlamento, nonché dell'articolo 14 della legge sulla responsabilità

del 27 giugno/15 novembre 2012

La Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale e la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati,

visti gli articoli 13a del Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003¹ (RCN) e 28a del Regolamento

del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003² (RCS), decidono

i seguenti principi operativi ai fini dell'applicazione degli articoli 17 e 17a della legge del 13 dicembre 2002³ sul Parlamento (LParl) e dell'articolo 14 della legge del 14 marzo 1958⁴ sulla responsabilità (LResp):

1 Scopo

I principi operativi perseguono un'applicazione uniforme degli articoli 17 e 17a LParl e dell'articolo 14 LResp, come pure una procedura armonizzata in seno alle due Commissioni competenti. Essi servono inoltre a informare le Commissioni e l'opinione pubblica.

2 Procedura d'esame di richieste volte a sopprimere l'immunità

2.1 Requisiti posti alla richiesta

La legge non prescrive all'autorità di perseguimento penale requisiti formali per le domande di autorizzazione di cui all'articolo 17 capoverso 1 LParl. Affinché le Commissioni possano decidere in conoscenza di tutti i fatti rilevanti, l'autorità di perseguimento penale deve descrivere brevemente per ogni caso:

- a. i reati imputati;
- b. le disposizioni penali la cui applicazione entra in considerazione; e
- c. i motivi per i quali nel caso specifico queste disposizioni appaiono applicabili.

Per il resto, l'autorità di perseguimento penale è libera di decidere il grado di dettaglio della richiesta e i documenti che presenta alle Commissioni competenti.

¹ RS 171.13

² RS 171.14

³ RS 171.10

⁴ RS 170.32

2.2 Durata della procedura e termini

Le Commissioni si adoperano affinché una richiesta possa essere trattata da entrambe le Commissioni di regola entro sei mesi. La Commissione incaricata di trattare per prima la richiesta procede ad una prima deliberazione della richiesta nei due mesi che seguono il suo deposito.

2.3 Esame di plausibilità da parte dei presidenti

(art. 17 cpv. 3^{bis} e 4 LParl, art. 14 cpv. 3 LResp)

I presidenti delle Commissioni possono, di comune intesa, liquidare direttamente richieste manifestamente insostenibili. Questi ne informano previamente le Commissioni. Se la maggioranza di una Commissione chiede che si delibere sulla richiesta, la stessa è trattata secondo la procedura ordinaria di cui all'articolo 17a.⁵

I presidenti delle Commissioni possono, di comune intesa, rinviare una richiesta non sufficientemente motivata all'autorità di perseguimento penale per completamento. Se rimane insufficientemente motivata anche dopo il completamento, la richiesta viene comunque sottoposta alle Commissioni.⁶

2.4 Quorum

(art. 17a cpv. 3 LParl, art. 14 cpv. 3 LResp)

Il quorum dev'essere raggiunto per tutte le decisioni prese durante la deliberazione di richieste volte a sopprimere l'immunità (comprese le mozioni d'ordine).

2.5 Diritto di essere sentiti

(art. 17a cpv. 4 LParl, art. 14 cpv. 4 LResp)

Prima di deliberare su una richiesta, entrambe le Commissioni sentono la persona interessata. Quest'ultima ha accesso ai documenti delle Commissioni, sempre che detti documenti servano alle Commissioni quali basi decisionali per giudicare materialmente la richiesta. La consultazione da parte di terzi è concessa nel rispetto della natura confidenziale di cui all'articolo 47 LParl, nella misura in cui ciò sia necessario affinché la persona interessata possa esercitare pienamente il suo diritto di essere sentita.

2.6 Audizione di terzi

Nell'adempire i loro compiti, le Commissioni possono sentire altre persone. I terzi non hanno tuttavia alcun diritto di essere sentiti.

⁵ Adeguato con decisione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati in data 3 luglio 2014 e della Commissione d'immunità del Consiglio nazionale in data 10 settembre 2014, nonché con decisione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati in data 17 gennaio 2019 e della Commissione d'immunità del Consiglio nazionale in data 25 febbraio 2019.

⁶ Adeguato con decisione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati in data 17 gennaio 2019 e della Commissione d'immunità del Consiglio nazionale in data 25 febbraio 2019.

2.7 Documenti delle Commissioni

I documenti relativi alla trattazione di richieste non sono pubblicati su Extranet (cfr. art. 6a cpv. 4 OParl). I membri supplenti possono ricevere i documenti solo se hanno effettivamente partecipato ai lavori. In caso contrario non hanno alcun diritto di consultare i documenti delle Commissioni.

2.8 Contenuto e forma delle decisioni

Le decisioni delle Commissioni sono messe per scritto. Esse menzionano quanto stabilito dalla Commissione unitamente al risultato della votazione; contengono inoltre spiegazioni sulla situazione iniziale, sulle basi legali, nonché sulle considerazioni della maggioranza della Commissione e di eventuali minoranze. Una volta adottate definitivamente, le decisioni sono pubblicate nella banca dati del Parlamento e sulle pagine web delle Commissioni.

2.9 Informazione

- a. Informazione della persona indagata (art. 17a cpv. 6 LParl, art. 14 cpv. 3 LResp): la persona interessata è immediatamente informata, di regola oralmente, al termine della seduta di Commissione.
- b. Informazione dell'opinione pubblica e delle Camere (art. 17a cpv. 6 LParl, art. 14 cpv. 3 LResp): al termine della seduta l'opinione pubblica è informata oralmente o per scritto. Se l'informazione è scritta, essa è trasmessa anche ai membri dell'Assemblea federale. In caso di un'informazione orale, l'informazione dell'Assemblea federale ha luogo il più rapidamente possibile mediante una lettera alle Camere o la distribuzione delle decisioni scritte delle Commissioni.
- c. Informazione dell'omologa Commissione: dopo aver preso una decisione, le Commissioni nominano un relatore che presenta tale decisione nell'omologa Commissione. La decisione scritta è sottoposta all'omologa Commissione, sempre che ciò sia possibile tenuto conto dei termini.
- d. Relazioni con le autorità di perseguimento penale: ai fini di un'informazione chiara dell'autorità di perseguimento penale è stabilito che detta autorità è informata per scritto solo al termine del procedimento.

3 Principi relativi alla decisione materiale

3.1 Principi generali

- a. Secondo gli articoli 17 capoverso 1 LParl e 14 LResp il perseguimento penale delle persone ivi indicate a causa di un reato direttamente connesso con la loro condizione o attività ufficiale necessita dell'autorizzazione delle Commissioni competenti (CI-N e CAG-S, cfr. art. 13a RCN e art. 28a RCS). Le autorità cantonali o federali preposte al perseguimento penale sono tenute a procurarsi d'ufficio l'autorizzazione.
- b. In caso di *disaccordo* sulla necessità di procurarsi un'autorizzazione, decidono le Commissioni competenti (art. 21 LParl; cfr. n. 3.2).

- c. L'autorizzazione ai sensi dell'articolo 17 capoverso 1 LParl è necessaria anche se la *persona interessata acconsente* al perseguimento penale.

3.2 Condizioni per l'entrata nel merito di una richiesta di soppressione dell'immunità

- a. Il nesso diretto fra il reato imputato e la condizione o attività ufficiale va esaminato *preliminarmente* (entrata nel merito).
- b. Le Commissioni devono rispondere alla domanda se il reato imputato sia *proteetto o meno dall'immunità relativa*. Esse definiscono quindi la portata del *privilegio in materia di perseguimento penale* di cui beneficiano i membri dell'Assemblea federale e altri membri di autorità in virtù della LResp.
- c. Conformemente alle disposizioni sull'immunità rivedute nel 2011⁷ il privilegio in materia di perseguimento penale va applicato in maniera *restrittiva* e in generale l'ambito di protezione dell'immunità relativa va inteso in senso stretto. Il nesso non può quindi essere facilmente presunto, ma dev'essere provato.
- d. Se il nesso diretto è dato, occorre *entrare nel merito* della richiesta di soppressione dell'immunità ed esaminare la questione della soppressione (cfr. n. 3.3). Se il nesso diretto non è dato, il perseguimento penale è possibile senza autorizzazione.
- e. Se le Commissioni non sono d'accordo sull'entrata nel merito, questa *divergenza* dev'essere eliminata precedentemente e conformemente all'articolo 17a capoverso 2 LParl.

3.3 Condizioni per la soppressione dell'immunità

- a. *La condizione procedurale* per la soppressione dell'immunità è l'accordo fra le Commissioni sul fatto che gli atti imputati rientrino nell'ambito di protezione dell'immunità relativa. Per questa ragione le Commissioni devono essere *entrate nel merito* della richiesta.
- b. Nell'esaminare la questione della soppressione dell'immunità occorre procedere a una *ponderazione degli interessi*, ovvero fra l'interesse pubblico all'esercizio del mandato parlamentare e di riflesso al funzionamento della rappresentanza popolare, da un lato, e l'interesse pure pubblico al perseguimento penale, dall'altro.
- c. Questi due interessi possono essere descritti come segue:
- I. *Interessi istituzionali*: l'immunità deve garantire che gli affari dei Consigli possano svolgersi senza inconvenienti, vale a dire, nell'esercizio della loro attività ufficiale, i deputati non devono temere procedimenti penali abusivi, infondati o originati da fatti di minima importanza.
 - II. *Interessi derivanti dallo Stato di diritto in relazione al perseguimento penale*: il Codice penale svizzero, secondo il quale un perseguimento penale dev'essere conforme ai principi dello Stato di diritto, prescrive che i reati

⁷ RU 2011 4627

annunciati alle autorità penali devono essere puniti. Esiste un grande interesse pubblico a che un procedimento penale possa essere concluso; tale interesse è maggiore se il reato è grave. Occorre anche considerare l'interesse della vittima a una protezione efficace per il tramite del Codice penale.

- d. Quale linea guida per questo esame degli interessi è applicabile il *principio di proporzionalità*. Di conseguenza, la soppressione o non soppressione dell'immunità deve apparire, tenuto conto di tutte le circostanze del caso concreto, quale reazione adeguata all'importanza e alla gravità del comportamento incriminato.
- e. Il principio di proporzionalità non autorizza tuttavia a conferire priorità in modo generale e assoluto all'immunità. Nella prassi, occorre sempre tener presente che il privilegio in materia di perseguimento penale rappresenta l'eccezione al principio, pure generale, della parità di trattamento nel perseguimento penale (principio del perseguimento d'ufficio). *Nei casi dubbi* in cui l'immunità relativa è in linea di massima data, in virtù di tale principio è tuttavia giustificato non sopprimere l'immunità.
- f. Nell'ambito della ponderazione degli interessi occorre pure chiedersi se *si tratti seriamente di un reato*. Qualora – sempre nell'ambito di una valutazione preliminare – la punibilità di un comportamento si riveli dubbia o non sia data, l'immunità non va soppressa.
- g. Se le Commissioni decidono *di non sopprimere l'immunità*, il *perseguimento penale è escluso*. Se invece le Commissioni decidono *di sopprimere l'immunità*, l'autorità preposta al perseguimento penale è *autorizzata* ad avviare un procedimento.
- h. Se le Commissioni hanno opinioni divergenti riguardo alla soppressione dell'immunità, tale *divergenza* dev'essere eliminata secondo l'articolo 17a capoverso 2 LParl.