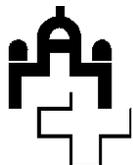


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



20.190 s Immunità del procuratore generale della Confederazione Michael Lauber. Richiesta di soppressione

Rapporto della Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale (CdI-N) del 24 agosto 2020

Riunitasi il 24 agosto 2020, la Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale ha esaminato la richiesta presentata il 29 luglio 2020 dal procuratore federale straordinario concernente la soppressione dell'immunità del procuratore generale della Confederazione Michael Lauber.

Proposta della Commissione

La Commissione è entrata nel merito della richiesta all'unanimità e ha deciso, con 8 voti contro 1, di sopprimere l'immunità.

In nome della Commissione:
Il presidente

Jacques Nicolet

Contenuto del rapporto:

- 1 Situazione iniziale
- 2 Basi giuridiche
- 3 Deliberazioni e decisione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati
- 4 Considerazioni della Commissione



1 Situazione iniziale

Il 29 giugno 2020 l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) ha nominato il dott. iur. Stefan Keller, presidente del Tribunale d'appello e amministrativo del Cantone di Obvaldo, quale procuratore federale straordinario. Originariamente quest'ultimo avrebbe dovuto esaminare quattro denunce penali sporte contro il procuratore generale della Confederazione Michael Lauber, il presidente della FIFA Gianni Infantino e altre persone. In seguito sono state presentate nuove denunce. Dopo averne esaminate due (una dell'11 maggio 2020 contro Gianni Infantino, l'altra del 15 giugno 2020 contro il procuratore generale Rinaldo Arnold), è giunto alla conclusione che in relazione all'incontro del procuratore generale della Confederazione Michael Lauber con il presidente della FIFA, il procuratore generale vallesano e altre persone vi sono indizi di un comportamento penalmente perseguibile.

Con la richiesta presentata il 29 luglio 2020 alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) e alla Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale (CdI-N), il procuratore federale straordinario ha chiesto, conformemente all'articolo 14 capoverso 1 della legge sulla responsabilità (LResp; RS 170.32), il permesso di promuovere un procedimento penale per sospetto di abuso di autorità (art. 312 del Codice penale [CP; RS 311.0]), violazione del segreto d'ufficio (art. 320 CP) e favoreggiamento (art. 305 CP).

I quattro incontri in questione tra il procuratore generale della Confederazione Michael Lauber e diverse persone (Gianni Infantino, presidente della FIFA, Rinaldo Arnold, procuratore generale della regione dell'Alto Vallese, André Marty, capo dell'informazione del Ministero pubblico della Confederazione, Oliver Thormann, allora procuratore capo federale, e Marco Villiger, allora capo del servizio giuridico e segretario generale supplente della FIFA) avrebbero avuto luogo, in composizione variabile, l'8 luglio 2015, il 22 marzo 2016, il 22 aprile 2016 e il 16 giugno 2017. Lo scopo e i contenuti di questi incontri non verbalizzati non sono chiari. Il procuratore federale straordinario fa notare che – come hanno spiegato il Tribunale penale federale e il Tribunale amministrativo federale – le dichiarazioni delle persone partecipanti agli incontri circa i motivi dello svolgimento degli stessi non sono convincenti. Visto che gli atti disponibili (atti dell'AV-MPC relativi al procedimento disciplinare nei confronti del procuratore generale della Confederazione Lauber e le sentenze del Tribunale penale federale del 17 giugno 2019 e del Tribunale amministrativo federale del 22 giugno 2020) non hanno permesso a tutt'oggi di chiarire lo scopo effettivo degli incontri in questione, egli ritiene che non si possa escludere uno scopo penalmente rilevante.

Nell'ambito dell'audizione da parte della CdI-N il procuratore generale della Confederazione Lauber ha fatto valere che dalla richiesta di soppressione dell'immunità non emerge alcun comportamento da cui si possano arguire indizi sufficienti per configurare accuse di rilevanza penale. Ha pure rilevato che sia l'AV-MPC nell'ambito del procedimento disciplinare sia il Tribunale penale federale nella procedura di ricusazione e infine il Tribunale amministrativo federale si sono occupati a fondo degli incontri in questione e che nessuna di queste autorità ha rilevato elementi per avviare un procedimento penale. Se la punibilità del comportamento è dubbia o non è data, ha inoltre osservato, nel ponderare gli interessi va considerato l'interesse al buon funzionamento del Ministero pubblico della Confederazione in quanto autorità e dunque l'immunità non deve essere soppressa. È inammissibile, ha proseguito, che la soppressione dell'immunità compensi una richiesta poco sostanziata e che un sufficiente indizio di reato sia configurato a posteriori grazie allo svolgimento di un procedimento penale. La tipologia delle denunce penali fa desumere, ha infine osservato, che facciano parte delle cosiddette «litigation PR» (attività di relazioni pubbliche finalizzate alla gestione del processo di comunicazione nel corso di procedimenti o controversie legali). Questo tipo di denuncia, senza accuse concrete di comportamenti penalmente rilevanti, si iscrive nel contesto dei



relativi procedimenti condotti dal Ministero pubblico della Confederazione e degli interessi particolari delle parti coinvolte.

2 Basi giuridiche

Legge sulla responsabilità (LResp; RS 170.32) e legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10)

Nessun procedimento penale può essere promosso, senza il permesso delle commissioni competenti delle Camere federali, contro membri di autorità o magistrati eletti dall'Assemblea federale, per reati direttamente attinenti all'attività o alla condizione ufficiale dei medesimi (art. 14 cpv. 1 LResp). I presidenti delle Camere designano, conformemente all'articolo 84 della legge sul Parlamento, la Camera la cui commissione tratta per prima la richiesta di soppressione dell'immunità (art. 14 cpv. 2 LResp). All'inizio della seduta le commissioni accertano espressamente il quorum che permette di deliberare validamente (art. 14 cpv. 3 LResp in combinato disposto con l'art. 17a cpv. 3 LParl). Le commissioni danno all'incolpato l'opportunità di pronunciarsi (art. 14 cpv. 4 LResp).

Nell'esaminare una richiesta di soppressione dell'immunità di membri di autorità o magistrati eletti dall'Assemblea federale, la Commissione deve innanzitutto chiedersi se l'atto incriminato rientri nella *protezione dell'immunità relativa*. In tale contesto occorre appurare se sia dato un *nesso diretto* con la loro attività o condizione ufficiale. Nel quadro dell'entrata nel merito va pure chiarita la questione della *validità temporale* dell'effetto protettivo dell'immunità relativa.

Se *nega* il nesso diretto o il sussistere dell'effetto protettivo dell'immunità relativa quanto alla validità temporale, la Commissione non entra nel merito della richiesta e il procedimento penale può fare il suo corso usuale.

Se entra nel merito della richiesta, deve decidere se l'immunità va soppressa o no. Se dopo un esame sommario la punibilità delle accuse 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*

Nell'esercizio delle loro attività ufficiali, i membri di autorità e i magistrati eletti dall'Assemblea federale non devono temere di essere oggetto di procedimenti penali abusivi, fondati su accuse inconsistenti o di poca importanza. L'immunità ha lo scopo di garantire che l'autorità in questione funzioni senza difficoltà.

- *Interessi dello Stato di diritto in relazione al procedimento penale*

Secondo il diritto penale svizzero, fondato sul principio della legalità del procedimento, i reati denunciati alle autorità penali devono essere puniti. Sussiste un grande interesse pubblico a che i procedimenti penali possano essere portati a termine, tanto più nei casi di reati gravi. Va pure considerato l'interesse della vittima a una protezione efficace da parte del diritto penale.

Codice penale (CP; RS 311.0)

Le fattispecie penali fatte valere nella richiesta sono le seguenti:



Art. 305 Favoreggiamento

¹ Chiunque sottrae una persona ad atti di procedimento penale o all'esecuzione di una pena o di una delle misure previste negli articoli 59–61, 63 e 64, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.

^{1bis} È parimenti punibile chi sottrae ad atti di procedimento penale esteri od alla esecuzione all'estero di una pena detentiva o di una misura ai sensi degli articoli 59–61, 63 o 64 una persona perseguita o condannata all'estero per un crimine menzionato nell'articolo 101.

² Se fra il colpevole e la persona favoreggiata esistono relazioni così strette da rendere scusabile la sua condotta, il giudice può prescindere da ogni pena.

Art. 312 Abuso di autorità

I membri di una autorità od i funzionari, che abusano dei poteri della loro carica al fine di procurare a sé o ad altri un indebito profitto o di recar danno ad altri, sono puniti con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria.

Art. 320 Violazione del segreto d'ufficio

1. Chiunque rivela un segreto, che gli è confidato nella sua qualità di membro di una autorità o di funzionario o di cui ha notizia per la sua carica o funzione, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.

La rivelazione del segreto è punibile anche dopo la cessazione della carica o della funzione.

2. La rivelazione fatta col consenso scritto dell'autorità superiore non è punibile.

3 Deliberazioni e decisione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati

Su proposta dei presidenti della CAG-S e della Cdl-N, il 31 luglio 2020 la presidente del Consiglio nazionale e il presidente del Consiglio degli Stati hanno deciso che la CAG-S è la prima a trattare la richiesta. La CAG-S ha esaminato la richiesta durante la seduta dell'11 agosto 2020. È entrata nel merito all'unanimità e con 10 voti contro 1 ha deciso di sopprimere l'immunità del procuratore generale della Confederazione Michael Lauber.

4 Considerazioni della Commissione

Dopo aver sentito il procuratore generale della Confederazione Michael Lauber, in una prima fase la Commissione ha accertato la sussistenza del nesso diretto tra l'attività e la condizione ufficiale del procuratore generale della Confederazione e gli atti di cui è accusato; ha quindi deciso all'unanimità di entrare nel merito della richiesta del procuratore federale straordinario. Per la Commissione è fuor di dubbio che il procuratore generale della Confederazione abbia partecipato agli incontri in questione nella sua funzione ufficiale. Essa afferma inoltre che la protezione dell'immunità relativa si applica parimenti ai reati commessi durante la copertura della carica, anche se la persona non è più



in carica al momento del perseguimento penale. Il procuratore generale della Confederazione sarebbe pertanto protetto dall'immunità anche qualora al momento dell'apertura del procedimento penale non dovesse più essere in carica.

In una seconda fase, la Commissione ha proceduto a una ponderazione degli interessi istituzionali del Ministero pubblico della Confederazione e dell'interesse dello Stato di diritto a un perseguimento penale. A questo riguardo si allinea al parere della CAG-S secondo cui nel presente caso è nell'interesse del Ministero pubblico della Confederazione in quanto istituzione che i fatti legati agli incontri non verbalizzati possano essere chiariti e giudicati nel quadro di un procedimento penale. Sarebbe impensabile che ora, dopo anni di discussioni nei media, non si analizzi meglio la situazione. La Commissione fa notare che la soppressione dell'immunità costituisce la premessa affinché un procedimento penale possa fare la massima chiarezza intorno agli incontri in questione. A suo avviso, nel presente caso la soppressione dell'immunità non spiana la strada a future denunce penali rientranti nelle cosiddette «litigation PR». Fa notare che per simili denunce penali vi saranno anche in futuro due ostacoli: sia un procuratore federale straordinario che le commissioni parlamentari competenti dovranno convincersi che lo svolgimento di un procedimento penale sia appropriato.

Con l'odierna decisione della Commissione la soppressione dell'immunità del procuratore generale della Confederazione Lauber è definitiva.