

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



12.190 Immunità del consigliere nazionale Christoph Blocher. Richiesta di soppressione

Decisione della Commissione dell'immunità del 25 aprile 2012

Riunitasi il 25 aprile 2012, la Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale ha esaminato la richiesta di soppressione dell'immunità del consigliere nazionale Christoph Blocher, depositata il 27 marzo 2012 dal pubblico ministero del Cantone di Zurigo.

Decisione della Commissione

La Commissione ha deciso, con 6 voti contro 2 e 1 astensione, 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.

Nella misura in cui sia entrata nel merito della domanda, la Commissione ha deciso con 5 voti contro 4 di non sopprimere l'immunità al consigliere nazionale Christoph Blocher.

In nome della Commissione:
Il presidente

Heinz Brand

Contenuto del rapporto

- 1 Situazione iniziale
- 2 Basi legali
- 3 Considerazioni della Commissione



1 Situazione iniziale

Il pubblico ministero del Cantone di Zurigo (in seguito: pubblico ministero) ha depositato il 27 marzo 2012 presso la Commissione dell'immunità (Cdl-N) del Consiglio nazionale e la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) una richiesta concernente la soppressione dell'immunità relativa del consigliere nazionale Christoph Blocher. Esso indicava a motivo della sua richiesta 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 pubblico ministero 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, il 27 dicembre 2011, in occasione di un nuovo incontro con Lei (secondo indizio di reato).

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

Il 25 aprile 2012 la Commissione dell'immunità ha esaminato la richiesta e statuito al riguardo, dopo aver concesso al consigliere nazionale incolpato il diritto di essere sentito conformemente all'articolo 17a capoverso 4 LParl. Durante la sua consultazione Blocher ha preso posizione sui due indizi di reato menzionati. Riguardo ai fatti intervenuti il 3 dicembre 2011, ritiene che sia applicabile il diritto in vigore fino al 5 dicembre 2011; di conseguenza spetterebbe alle Camere federali decidere di sopprimere o meno la sua immunità e la valutazione dei fatti dovrebbe fondarsi sulla nozione più generica di immunità, disciplinata dal vecchio diritto.

Blocher è inoltre del parere che i nuovi consiglieri nazionali beneficino dell'immunità dal momento in cui sono stati validamente eletti e che di conseguenza tale beneficio sarebbe spettato anche a lui già prima del 5 dicembre 2011. Nel caso in cui la Commissione si consideri competente e ritenga applicabile il nuovo diritto, Blocher fa valere che gli atti da lui commessi il 3 e il 27 dicembre 2011 siano stati direttamente correlati alle sue funzioni e attività di consigliere nazionale. Egli avrebbe pertanto agito in qualità di membro dell'Assemblea federale che, in virtù dell'articolo 169 capoverso 1 Cost., esercita l'alta vigilanza sugli organi o sulle persone incaricate di compiti federali, quali la BNS. Rinviano alla letteratura specifica, Blocher indica che ogni membro delle Camere federali può esercitare l'alta vigilanza, in maniera informale o formalmente, mediante il deposito di un intervento parlamentare. Chiede inoltre alla Commissione di entrare nel merito della domanda del pubblico ministero. Riguardo all'esame materiale degli atti che gli sono contestati, Blocher ritiene che quelli descritti dal pubblico ministero siano inesatti o non punibili: in particolare afferma di non essersi reso punibile per il fatto che una persona gli abbia svelato spontaneamente un segreto; specifica inoltre di non aver in alcun modo promesso nulla in cambio della divulgazione di un segreto e di non aver incaricato nessuno di rivolgersi ai media né incitato qualcuno a farlo. Da tale esame sommario deduce che, con tutta probabilità, egli non abbia commesso alcun reato e che l'interesse pubblico al libero esercizio del suo mandato parlamentare debba essere considerato preponderante. Di conseguenza chiede che gli sia riconosciuta l'immunità.

La Commissione ha parimenti sentito Hermann Lei contro il quale, secondo la richiesta del ministero pubblico, è stato parimenti avviato un procedimento penale in seguito alla divulgazione di transazioni bancarie confidenziali effettuate da Philipp Hildebrand.



2 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). L'esame è svolto dapprima dalla commissione competente della Camera di cui è membro il deputato (art. 17a cpv. 1 LParl).

La Commissione valuta in primo luogo se l'atto incriminato è direttamente correlato alla condizione o attività ufficiale del deputato (art. 17 cpv. 1 LParl), dopodiché decide di entrare o meno 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. Diversamente, entra nel merito e decide se è 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. Concluso tale esame, essa procede a un *soppesamento degli 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 di 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 quando si tratta 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.

3 Considerazioni della Commissione

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

3.1 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; essa ha preso questa decisione fondandosi su una nota pervenutale il 25 aprile 2012 dal Servizio giuridico dei Servizi del Parlamento, in adempimento del mandato che essa gli aveva attribuito il 28



marzo 2012.

La Commissione ritiene di non disporre di alcun margine di apprezzamento per definire il momento a partire dal quale l'immunità relativa inizia ad esplicare i suoi effetti di protezione, trattandosi di una questione di ordine puramente giuridico. Fondandosi sulle basi legali vigenti, essa giunge alla conclusione che è determinante il momento dell'entrata in funzione; lo stesso è fissato nella legge federale sui diritti politici (LDP), nonché nella legge sul Parlamento: il Consiglio nazionale è costituito quando l'elezione della maggioranza dei deputati non è stata oggetto di ricorso o se è stata convalidata (cfr. art. 53 cpv. 1 LDP; art. 1 del regolamento del Consiglio nazionale [RCN, RS 171.13]). In questo preciso momento si conclude il mandato dei consiglieri nazionali della precedente legislatura. Constatata la sua costituzione, il Consiglio nazionale procede al giuramento dei deputati presenti la cui elezione non è stata contestata o è stata dichiarata valida (cfr. art. 1 cpv. 2 lett. c RCN). Dopo il giuramento i membri nuovamente eletti del Consiglio nazionale entrano in funzione (cfr. art. 3 cpv. 1 LParl). È in quel momento che il consigliere nazionale eletto diviene membro effettivo dell'Assemblea federale – ovvero deputato ai sensi dell'articolo 6 capoverso 1 LParl – il quale beneficia dei diritti ed è soggetto agli obblighi previsti dalla Costituzione federale e dalla legge: in tal senso egli ha, nell'esercizio delle sue funzioni, la possibilità di partecipare alle sedute di commissione e di consultare documenti confidenziali; può parimenti depositare interventi, iniziative parlamentari e proposte di modifica. La Commissione è del parere che l'entrata in funzione del deputato e il suo statuto giuridico di membro dell'Assemblea federale determinino pertanto anche il momento a partire dal quale l'immunità relativa inizia a esplicare i suoi effetti di protezione dal perseguimento penale per reati direttamente correlati alla funzione e all'attività svolte in qualità di parlamentare.

Partendo dal principio secondo cui l'inizio dell'immunità relativa coincide con il momento dell'entrata in funzione del deputato, la Commissione ha esaminato anche l'eventualità che l'immunità espliciti i suoi effetti prima di tale momento. Essa è giunta alla conclusione che un effetto anticipato dell'immunità assoluta e relativa richiede una base legale e che le fattispecie corrispondenti sono enumerate in maniera esaustiva nella legge e nel regolamento: si tratta dei reati direttamente correlati ad atti ufficiali compiuti dai deputati eletti che non hanno ancora prestato giuramento nel quadro della seduta costitutiva del Consiglio nazionale in virtù della legge (cfr. art. 53 cpv. 2 LDP e art. 1 cpv. 2 lett. a–c, nonché art. 3 e 4 RCN). Il fatto che i deputati eletti ricevano dai Servizi del Parlamento i documenti relativi alle sessioni delle Camere prima della loro entrata in funzione e che siano indennizzati per la partecipazione alla seduta del loro gruppo in vista della preparazione della prima sessione, non influisce in alcun modo sul loro statuto giuridico in quel momento: i documenti interessati sono pubblici e per la maggioranza consultabili su Internet; l'indennizzo si fonda su una decisione della Delegazione amministrativa (DA) del 2007 secondo cui, fino a nuovo ordine, i deputati eletti che non hanno ancora prestato giuramento sono indennizzati per la loro partecipazione alle sedute di gruppo menzionate. In altre parole, la legge non prevede espressamente il diritto all'indennizzo ma la DA ritiene che in questi casi si giustifichi un'eccezione.

Sulla base di quanto precede la Commissione decide, con 6 voti contro 2 e 1 astensione, che i fatti anteriori al 5 dicembre 2011, contestati dal pubblico ministero al consigliere nazionale Christoph Blocher, non sono coperti dall'immunità relativa. Di conseguenza, per quanto riguarda il primo indizio di reato, essa non entra nel merito della richiesta del pubblico ministero.

Una minoranza della Commissione ritiene che una decisione presa unicamente in considerazione della data del giuramento – e di conseguenza dell'entrata in funzione – pecchi di formalismo eccessivo. Un eletto dal popolo dovrebbe a suo parere essere considerato consigliere nazionale dal momento della sua elezione, anche se non è ancora entrato formalmente in funzione. Questa minoranza sostiene in tal senso che l'immunità relativa debba esplicare i suoi effetti prima



dell'entrata in funzione del deputato; essa ritiene pertanto che, in merito al primo indizio di reato, vi siano i presupposti per un'entrata in materia sulla richiesta del pubblico ministero.

La Commissione si è inoltre chinata sulla questione del diritto applicabile ai fatti intervenuti prima del 5 dicembre 2011, data in cui sono entrate in vigore le nuove disposizioni sull'immunità (RU 2011 4627). Essa ha constatato all'unanimità che, dal profilo procedurale, tutte le richieste depositate presso l'Assemblea federale dopo il 5 dicembre 2011 sarebbero state esaminate dalle commissioni competenti secondo il nuovo diritto, indipendentemente dalla data in cui gli atti contestati sono stati commessi. In riferimento alla decisione di non entrata in materia, essa ha omesso di decidere se ai fatti anteriori al 5 dicembre 2011 debba essere applicata la nozione di immunità più vasta secondo il vecchio diritto o quella più restrittiva secondo il nuovo diritto.

3.2 Valutazione del secondo indizio di reato

Il secondo indizio di reato concerne fatti che si sono svolti il 27 dicembre 2011, ossia dopo l'entrata in funzione del consigliere nazionale Christoph Blocher. Il pubblico ministero accusa quest'ultimo di aver tentato, in occasione di un incontro avvenuto presso il suo domicilio, di incitare Hermann Lei a violare il segreto bancario. Gli argomenti elaborati dal pubblico ministero sono i seguenti: «vi è un sospetto fondato che, durante tale incontro a Herrliberg, il prevenuto [consigliere nazionale Christoph Blocher] abbia informato Hermann Lei dell'inchiesta che il giornalista Urs Paul Engeler, della *Weltwoche*, stava realizzando 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 sarebbero 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]

3.2.1 Entrata in materia

In una prima fase la Commissione ha dovuto esaminare se i fatti in questione fossero direttamente correlati con la condizione o l'attività ufficiale del consigliere nazionale Christoph Blocher (cfr. art. 17 cpv. 1 LParl).

La maggioranza della Commissione ritiene in definitiva che gli atti imputati a Christoph Blocher il 27 dicembre 2011 siano direttamente correlati al suo statuto di membro della massima autorità di alta vigilanza della Confederazione (art. 169 Cost.) e che un deputato abbia il dovere di agire qualora indizi tangibili destino la presunzione di irregolarità nell'attività dell'alta vigilanza parlamentare. Per tale motivo decide, con 5 voti contro 3 e 1 astensione, di entrare nel merito della domanda per quanto concerne il secondo indizio di reato.

Una minoranza della Commissione è del parere che, nel caso in cui sospettasse la presenza di irregolarità, un deputato dovrebbe avere la possibilità di informarne gli organi di vigilanza. Tuttavia considera che, dal profilo segnatamente giuridico, il fatto di contribuire alla trasmissione di documenti o dati ai media non debba essere considerato in relazione diretta con l'esercizio della funzione di vigilanza e pertanto con la condizione o l'attività ufficiale di un parlamentare.

3.2.2 Soppressione dell'immunità

Se entra nel merito, la Commissione deve decidere la soppressione o meno dell'immunità. Essa procede quindi all'esame di cui al numero 2: dapprima formula un giudizio sommario sulla rilevanza dal profilo penale del comportamento in questione; in altre parole esamina se vi sono sufficienti indizi che inducano seriamente a presumere l'esistenza di un reato. In caso affermativo essa procede a una valutazione degli interessi pubblici in campo.



La maggioranza della Commissione ritiene che le imputazioni sollevate nei confronti di Blocher non siano sufficientemente gravi: il pubblico ministero rimprovera al consigliere nazionale Christoph Blocher di aver informato Hermann Lei, in un incontro avvenuto il 27 dicembre 2011, che il giornalista Urs Paul Engeler della «Weltwoche» stava svolgendo ricerche in relazione all'affare Hildebrand, nonché di aver incaricato Lei di comunicare al giornalista Urs Paul Engeler, per il tramite di Reto T., informazioni confidenziali relative all'affare Hildebrand. Consultati dalla Commissione, Blocher e Lei hanno riconosciuto che l'inchiesta di Engeler abbia costituito un loro argomento di dialogo; ambedue hanno tuttavia negato un impegno attivo del consigliere nazionale Christoph Blocher nella trasmissione di informazioni a un giornalista. Essi hanno inoltre indicato che un simile agire da parte di Blocher non si sarebbe comunque reso necessario visto che Lei e Reto T. avevano deciso di rivolgersi alla stampa già prima di tale colloquio. La maggioranza della Commissione ritiene che, data la gravità relativa delle accuse sollevate, l'interesse del Parlamento e dei membri dello stesso al libero esercizio dell'alta vigilanza prevalga su quello relativo al perseguimento penale.

Di parere diverso è una minoranza della Commissione, secondo la quale la partecipazione alla divulgazione di informazioni soggette al segreto bancario costituisce una violazione grave della legge. Qualora il Parlamento sia tenuto a esercitare l'alta vigilanza sulla BNS e i suoi organi di direzione, i deputati usufruirebbero di strumenti diversi dal ricorrere alla stampa per denunciare la presenza di irregolarità. Se non erano soddisfatti del comunicato stampa pubblicato dalla BNS il 23 dicembre 2011, Blocher, Lei e Reto T. hanno avuto a più riprese la possibilità di esprimersi di fronte alla presidente della Confederazione la quale, come Blocher stesso ha ammesso, ha preso molto sul serio le informazioni che le erano state comunicate. In tale contesto, la minoranza considera prevalente l'interesse al perseguimento penale, che non deve necessariamente sfociare in una condanna.

La Commissione decide, con 5 voti contro 4, di non sopprimere l'immunità del consigliere nazionale Christoph Blocher. Essa ha svolto una procedura distinta (esame e decisione) per ciascun indizio di reato.