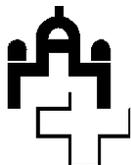


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



12.190 Immunità del consigliere nazionale Christoph Blocher. Richiesta di soppressione

Decisione della Commissione dell'immunità del 7 giugno 2012

Riunitasi il 7 giugno 2012, la Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale ha dibattuto sulle divergenze esistenti con la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) in merito alla richiesta di soppressione dell'immunità del consigliere nazionale Christoph Blocher presentata il 27 marzo 2012 dal pubblico ministero del Cantone di Zurigo.

Decisione della Commissione

La Commissione ha deciso con 5 voti contro 4 di mantenere la sua decisione di entrare nel merito della richiesta per quanto riguarda i fatti imputati al consigliere nazionale Christoph Blocher il 27 dicembre 2011.

In nome della Commissione:
Il presidente

Heinz Brand

Contenuto del rapporto

- 1 Situazione iniziale
- 2 Basi legali
- 3 Decisione della Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale del 25 aprile 2012
- 4 Decisione della Commissione degli affari giuridici del 31 maggio 2012
- 5 Considerazioni della Commissione



1 Situazione iniziale

1.1 La richiesta del pubblico ministero del 27 marzo 2012

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.

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.



Secondo l'articolo 17a capoverso 2 LParl una procedura di appianamento delle divergenze tra le commissioni si svolge se le decisioni delle due commissioni circa l'entrata nel merito della richiesta o la soppressione dell'immunità divergono. La seconda decisione di reiezione da parte di una commissione è definitiva. Questo disciplinamento corrisponde alla procedura di appianamento delle divergenze in casi speciali introdotta nel 1962 ai sensi dell'articolo 95 LParl. Nell'ambito di procedure di questo genere, qualora non si riesca a pervenire a una decisione concorde, l'ultima parola spetta in linea di principio al Consiglio che respinge la proposta. Ciò vale per esempio anche per l'entrata in materia su disegni di atti legislativi (art. 95 lett. a LParl) o per l'approvazione di trattati internazionali (art. 95 lett. c LParl).

Per quanto riguarda le divergenze su oggetti relativi all'immunità, questo principio si manifesta nel modo seguente:

- in caso di disaccordo sull'entrata nel merito di una richiesta, occorre innanzitutto appianare questa divergenza; in altre parole, soltanto la questione relativa all'entrata nel merito sarà oggetto della procedura di appianamento delle divergenze (analogamente a quanto previsto nell'art. 95 lett. a LParl¹). Se una commissione respinge per due volte una richiesta, vale a dire se ritiene che l'atto incriminato non abbia alcun rapporto diretto con il mandato parlamentare, che di conseguenza non si tratti di un caso di immunità e che quindi non occorra chiedere l'autorizzazione per avviare un procedimento penale, la sua decisione prevarrà e il procedimento penale potrà essere promosso liberamente.
- Se entrambe le commissioni sono d'accordo di entrare nel merito, ed è quindi incontestato che il deputato interessato gode per principio dell'immunità, ma le loro decisioni divergono per quanto concerne la sua soppressione, la decisione della commissione che respinge per due volte la proposta di togliere l'immunità sarà definitiva ed escluderà qualsiasi procedimento penale. Anche questa regola, secondo cui fa stato la decisione della commissione che respinge per due volte una richiesta – in questo caso la soppressione dell'immunità –, rispetta il principio summenzionato.

Il motivo per cui è possibile promuovere un procedimento penale in caso di disaccordo sull'entrata nel merito, ma non se le decisioni divergono per quanto concerne la soppressione dell'immunità risiede nel contenuto di ognuna delle due decisioni:

- l'immunità relativa rappresenta un'eccezione al principio del perseguimento penale. Questo privilegio non si applica se le commissioni non sono sicure che i fatti incriminati siano coperti dall'immunità relativa o se sono in disaccordo su questo punto.
- Se invece le commissioni concordano sul fatto che ci si situa nel campo di applicazione dell'immunità relativa, la stessa idea di base conduce al risultato opposto: nei casi dubbi o se le commissioni non trovano un accordo, la protezione rimane e l'immunità non viene soppressa.

¹ Cfr. in proposito la prassi seguita dai Consigli: «Deux mots sur la procédure. Si vous vous ralliez, comme la majorité de votre commission, à la décision du Conseil des Etats, il y a décision concordante et l'objet est liquidé. La poursuite pénale pourra continuer sans l'assentiment des Chambres fédérales puisque ces dernières auront décidé que leur accord n'a pas à intervenir. Si vous persistez sur votre première décision, à savoir d'entrer en matière et de ne pas lever l'immunité de notre collègue, le Conseil des Etats devra se prononcer à nouveau. C'est la procédure simplifiée d'élimination des divergences qui s'applique, soit l'article 95, phrase introductive de la loi sur le Parlement. Si le Conseil des Etats maintient sa décision de ne pas entrer en matière, l'objet est liquidé et la poursuite pénale suivra son cours.» (Boll. Uff. 2007 1377, soltanto in franc.).



3 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 (circa la motivazione cfr. la decisione della Cdl-N del 25 aprile 2012).

4 Decisione della Commissione degli affari giuridici del 31 maggio 2012

Nella sua seduta del 31 maggio 2012 la Commissione degli affari giuridici ha esaminato a sua volta la richiesta. Anch'essa, conformemente all'articolo 17a capoverso 4 LParl, ha sentito previamente il consigliere nazionale Christoph Blocher e ha infine deciso con 11 voti contro 2 di non entrare nel merito della richiesta per quanto riguarda i fatti anteriori alla sua entrata in funzione avvenuta il 5 dicembre 2011.

In questo punto essa ha condiviso il parere della Cdl-N e di conseguenza non sussistono divergenze tra le commissioni. Con 10 voti contro 3 ha invece deciso di non entrare nemmeno nel merito degli aspetti della richiesta concernenti gli atti che, stando al pubblico ministero, il consigliere nazionale Christoph Blocher avrebbe commesso il 27 dicembre 2011 (circa la motivazione cfr. la decisione della CAG-S del 31 maggio 2012).

5 Considerazioni della Commissione

Nella sua seduta del 7 giugno 2012 la Cdl-N ha trattato le divergenze relative all'entrata nel merito. Ha sentito la presidente della CAG-S che ha illustrato la decisione presa dalla sua Commissione il 31 maggio 2012. La maggioranza della Commissione rimane dell'idea che gli atti che il consigliere nazionale Christoph Blocher avrebbe commesso il 27 dicembre 2011 sarebbero in relazione diretta con la sua qualità di membro dell'alta vigilanza (art. 169 Cost.) e motiva tale relazione con il fatto che un deputato ha il compito di attivarsi se sussistono sospetti fondati di irregolarità in settori inerenti all'alta vigilanza parlamentare.

Anche la minoranza della Commissione rimane del proprio parere, espresso il 25 aprile 2012, e si allinea quindi alla posizione della CAG-S. A suo avviso contribuire a trasmettere documenti o dati ai media non può ritenersi un compito in relazione diretta con l'esercizio della funzione di vigilanza e quindi con lo status o l'attività ufficiale di un parlamentare.

La Commissione decide con 5 voti contro 4 di mantenere la sua decisione di entrare nel merito della richiesta.

L'oggetto ritorna alla CAG-S per proseguire l'appianamento delle divergenze.