

## GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Mercoledì 7 gennaio 2015

**Plenaria**

**56ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*

STEFANO

*La seduta inizia alle ore 13.*

### *AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE AI SENSI DELL'ARTICOLO 96 DELLA COSTITUZIONE*

***(Doc. IV-bis, n. 1) Domanda di autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Altero Matteoli, nella sua qualità di Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio pro tempore delle infrastrutture e dei trasporti pro tempore, nonché dei signori Piergiorgio Baita, Nicolò Buson, Erasmo Cinque, William Ambrogio Colombelli e Giovanni Mazzacurati***

*(Seguito e conclusione dell'esame)*

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 22 ottobre e proseguito nelle sedute del 12 novembre, del 3 e del 10 dicembre 2014.

Il PRESIDENTE relatore, intervenendo in sede di replica, osserva, relativamente alle violazioni costituzionali sottolineate nel corso del dibattito da alcuni dei senatori intervenuti, ed in particolare in merito al ritardo nella trasmissione degli atti al tribunale dei Ministri (ai sensi dell'articolo 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989), che la sede più idonea per far valere – su iniziativa della parte – tale criticità sarebbe quella del processo, ammesso che un elemento del genere possa assumere autonoma rilevanza procedimentale in mancanza di una disposizione tassativa sul punto.

Sul piano astratto, per quanto di competenza del Senato, se proprio si volesse adombrare l'ipotesi dell'attivazione del conflitto di attribuzione, ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione, promosso dal Senato stesso nei

confronti dell'autorità giudiziaria, sarebbe comunque difficoltoso effettuare un'adeguata ricognizione circa la sussistenza o meno dei presupposti per l'attivazione del conflitto nel caso *de quo*.

È noto infatti che i conflitti possono, sul piano oggettivo, configurarsi quali conflitti «per usurpazione» (con i quali si contesta la spettanza in astratto di un'attribuzione in capo ad un determinato «potere» dello Stato) e «per menomazione» (nei quali non si contesta la spettanza in astratto di un'attribuzione, ma solamente il «cattivo esercizio» della stessa, tale da interferire indebitamente con le attribuzioni proprie di un altro «potere» dello Stato).

Nel caso di specie non si può in nessun modo sostenere che la supposta violazione dell'articolo 6 comma 2 della legge costituzionale n. 1 del 1989 (e in particolare la ritardata trasmissione degli atti al tribunale dei Ministri) abbia potuto determinare un'interferenza o una menomazione dei poteri e delle facoltà spettanti al Senato, ossia della facoltà di concedere o di diniegare l'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali, ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione.

A tal riguardo, relativamente alla materia dei reati ministeriali, il Presidente relatore ritiene opportuno richiamare due conflitti di attribuzione, decisi dalla Corte costituzionale con sentenze n.87 e 88, entrambe adottate il 12 aprile 2012.

La sentenza n. 87 del 2012 nasce dal conflitto sollevato dalla Camera dei deputati nei confronti dell'autorità giudiziaria, la quale riscontrando la natura «non ministeriale» del reato, aveva ommesso la trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali (c.d. Tribunale dei ministri), in tal modo precludendo alla Camera dei deputati l'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali in materia di cui all'art. 96 della Costituzione ed alla legge costituzionale n. 1 del 1989.

Analogo oggetto aveva il conflitto di attribuzioni deciso con la sentenza n. 88, sempre del 2012, promosso dal Senato a seguito della mancata trasmissione da parte dell'autorità giudiziaria degli atti al tribunale dei Ministri – conseguente al mancato inquadramento della fattispecie concreta nell'ambito dei cosiddetti reati ministeriali – e a seguito della mancata comunicazione al Senato di tale circostanza.

In entrambi i casi, la qualificazione del comportamento criminoso posto in essere da un Ministro come reato comune (e l'esclusione quindi della configurabilità nei casi in questione di un reato ministeriale, ossia di un reato commesso nell'esercizio delle funzioni di Ministro) aveva indotto la Procura della Repubblica a non trasmettere gli atti al tribunale dei Ministri. Si era infatti ritenuto che la configurabilità di un reato ministeriale non fosse connessa alla mera circostanza della commissione del fatto criminoso da parte di un soggetto rivestente la qualifica di Ministro, essendo invece necessario un ulteriore presupposto funzionale, ossia la commissione del fatto criminoso in occasione dell'esercizio delle funzioni da Ministro. Volendo esemplificare, se un Ministro commette un omicidio preterintenzionale non è configurabile un reato ministeriale, mentre nel caso di un reato di turbativa d'asta, commessa da un Ministro per una

gara di appalto del proprio Dicastero, il reato può qualificarsi come ministeriale.

Nei casi dei predetti conflitti di attribuzione veniva contestato (in un caso dalla Camera e in un altro dal Senato) il cattivo esercizio da parte dell'autorità giudiziaria di tale potere di qualificazione del reato ministeriale e la conseguente lesione alle attribuzioni delle predette autorità parlamentari derivante dall'erroneo uso di tale potere. Infatti, è evidente che la mancata qualificazione del reato come ministeriale comporta la non trasmissione degli atti al tribunale dei Ministri e la conseguente mancata attivazione dello strumento dell'autorizzazione a procedere da parte del Senato (o della Camera).

In altri termini, la supposta erronea qualificazione della fattispecie criminosa come reato comune, determinava la diretta conseguenza della mancata attivazione delle garanzie previste dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 e in particolare la preclusione per il Senato (o per la Camera) della facoltà di concedere o di diniegare l'autorizzazione *ex* articolo 96 della Costituzione.

Il Presidente relatore rileva che nel caso relativo al senatore Matteoli il ritardo nella trasmissione degli atti al tribunale dei Ministri non ha determinato alcuna lesione del potere autorizzativo del Senato *ex* articolo 96, atteso che (sia pure in ritardo) la Procura ha poi trasmesso gli atti al tribunale dei Ministri e, quest'ultimo, ha inviato al Senato la richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Matteoli.

In sede di conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale sarebbe facilmente riscontrata una mancanza del requisito processuale dell'attualità dell'interesse ad agire, atteso che attualmente il Senato è investito della questione e può esercitare, quindi, pienamente il proprio potere autorizzativo, *ex* articolo 96 della Costituzione.

La Corte costituzionale, se fosse adita dal Senato in relazione ad un ipotetico conflitto di attribuzione, dichiarerebbe improcedibile il conflitto per carenza di interesse (si vedano, ad esempio, le sentenze della Corte costituzionale n. 204 del 2005 e n. 174 del 2007).

Al di fuori della strada del conflitto di attribuzione non è possibile far valere le violazioni eventuali commesse dall'autorità giudiziaria. Non è infatti possibile utilizzare a tal fine lo strumento dell'autorizzazione a procedere, previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, atteso che tale potere dovrà incentrarsi esclusivamente sul riscontro di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o di un interesse pubblico governativo. Il diniego di autorizzazione a procedere, ai sensi della sopracitata legge costituzionale, motivato dalle lamentate violazioni, sarebbe costituzionalmente illegittimo, configurando un vizio di eccesso di potere per sviamento dalle finalità (ossia di utilizzo di un potere per finalità diverse da quelle previste dalla legge, e in questo caso dalla legge costituzionale).

Un secondo elemento, emerso nel corso del dibattito, attiene alla circostanza che, secondo la prospettazione dell'accusa, il senatore Matteoli aveva stipulato degli atti di transazione tra lo Stato e un'impresa responsabile dell'inquinamento a Porto Marghera, attribuendo poi i relativi finan-

ziamenti al Consorzio Venezia Nuova, in relazione alla bonifica dei siti industriali localizzati in tale area territoriale.

Secondo quanto sottolineato nel corso della discussione generale da parte di alcuni senatori intervenuti (e secondo quanto prospettato dallo stesso interessato nella sua memoria, depositata in Giunta) il senatore Matteoli non avrebbe avuto altre opzioni se non quella di dare attuazione alle decisioni della Presidenza del Consiglio precedentemente in carica. In particolare, l'ex Ministro dell'ambiente sostiene nella memoria di aver dato attuazione alle precedenti determinazioni della Presidenza del Consiglio e in particolare del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 febbraio 1999, con le quali è stato approvato l'accordo di programma sulla chimica a Porto Marghera dell'ottobre del 1998.

Alla luce di tale ricostruzione, è stata prospettata da alcuni senatori intervenuti la configurabilità, nel caso di specie, della causa di giustificazione di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, con particolare riferimento al perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo.

Tale assunto non è condiviso dal Presidente relatore, in quanto la fattispecie corruttiva ipotizzata dall'accusa si incentra prevalentemente sulla ricezione da parte del senatore Matteoli di denaro contante. Negli atti trasmessi dalla Procura si legge infatti testualmente: «*Matteoli Altero riceveva denaro contante direttamente da Mazzacurati e Baita per l'importo di euro 400.000 e di euro 150.000 consegnati per il tramite di Colombelli William Ambrogio e di Buson Nicolò*».

Orbene, il reato, nelle forme in cui sembra essersi perfezionato, non può essere giustificato dall'interesse pubblico governativo, atteso che l'ipotetica necessità di dare legittimamente attuazione ad una decisione del Governo precedentemente in carica (ossia il conferimento di finanziamenti al Consorzio Venezia Nuova, in relazione alla bonifica dei siti industriali siti a porto Marghera) non «giustificherebbe» comunque il senatore Matteoli rispetto alla presunta ricezione di una somma di denaro per l'esercizio di tale funzione (oggetto dell'ipotesi accusatoria che il Senato non può e non deve verificare).

Va peraltro precisato che il reato di corruzione è configurabile, ai sensi dell'articolo 318 del codice penale, anche per i casi in cui il pubblico ufficiale abbia ricevuto denaro per l'esercizio dei propri poteri e delle proprie funzioni (quindi per il compimento di atti legittimi).

Nel corso del dibattito alcuni senatori intervenuti hanno infine sostenuto che l'ipotesi di corruzione, oggetto dell'accusa, non è riconducibile in alcun modo alla fattispecie dei cosiddetti reati ministeriali di cui all'articolo 96 della Costituzione. Alla luce di tale impostazione, è stata prospettata la necessità che la Giunta dichiari la propria incompetenza e delibere, pertanto, la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria.

Va preliminarmente premesso che tale soluzione coinciderebbe, quanto agli effetti pratici, con l'autorizzazione a procedere proposta dal relatore, atteso che l'autorità giudiziaria potrebbe in entrambi i casi continuare il procedimento penale nelle forme ordinarie.

Sul piano teorico, tuttavia, la tesi della non riconducibilità della fattispecie in questione all'articolo 96 non è condivisa dal relatore, in quanto il *pactum* corruttivo nel caso di specie è stato «stipulato» in relazione all'esercizio delle funzioni e dei poteri pubblici spettanti al senatore Matteoli, in qualità di Ministro *pro tempore*.

Per i motivi fin qui esposti, il Presidente relatore ribadisce la propria proposta conclusiva, illustrata nella seduta del 3 dicembre scorso e prospetta, pertanto, l'opportunità che la Giunta deliberi di proporre all'Assemblea la concessione dell'autorizzazione a procedere di cui al documento in titolo, nei confronti del senatore Altero Matteoli, nella sua qualità di ministro dell'ambiente e della tutela del territorio *pro tempore* e delle infrastrutture e dei trasporti *pro tempore*, nonché dei coindagati Piergiorgio Baita, Nicolò Buson, Erasmo Cinque, William Ambrogio Colombelli e Giovanni Mazzacurati.

Il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*) ribadisce la necessità che il Senato sottolinei la ritardata trasmissione da parte della Procura degli atti in questione al tribunale dei ministri, atteso che tale ritardo costituisce una palese violazione della disposizione contenuta all'articolo 6, comma 2, della legge costituzionale n. 1 del 1989.

Precisa altresì di non aver mai sostenuto la possibilità di sollevare sui profili in questione un conflitto di attribuzione.

Evidenzia poi che l'autorità giudiziaria nel caso di specie desume, in via indiretta, la prova della dazione di denaro dallo «sviamento» dei poteri da parte del senatore Matteoli, al quale – secondo le erronee prospettazioni dell'accusa – era consentita una possibilità di scelta discrezionale.

In tale circostanza, tuttavia, lo sviamento ipotizzato dall'autorità giudiziaria non è avvenuto, in quanto il senatore Matteoli si era limitato ad attuare (e non poteva fare diversamente) una decisione assunta dall'Esecutivo precedentemente in carica. Peraltro, il senatore Matteoli non aveva nel caso di specie nessuna facoltà di scelta discrezionale, se non quella di dare attuazione alle decisioni assunte da pregressi Esecutivi.

Il senatore Mario FERRARA (*GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI)*) ribadisce la propria proposta, formulata in precedenza, di restituire gli atti all'autorità giudiziaria, attesa la non ministerialità dei reati in questione. Nel caso di specie, quindi, il Senato non ha alcuna competenza a decidere sulla richiesta di autorizzazione pervenuta.

Si passa alle dichiarazioni di voto sulle proposte formulate dal Presidente relatore.

Il senatore CUCCA (*PD*) preannuncia, anche a nome del Gruppo parlamentare di appartenenza, il proprio voto favorevole sulle proposte formulate dal Presidente relatore, evidenziando che nel caso di specie l'esame della Giunta deve essere incentrato esclusivamente sulla verifica della sussistenza o meno delle scriminanti di cui all'articolo 9, comma

3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, ossia la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo.

Non essendo ravvisabile nessuna delle due predette scriminanti, si dovrà nel caso di specie concedere l'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Matteoli e degli altri coindagati.

Il senatore AUGELLO (*AP (NCD-UDC)*) preannuncia, anche a nome del Gruppo parlamentare di appartenenza, il proprio voto contrario sulla proposta del Presidente relatore volta alla concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Matteoli, mentre preannuncia il proprio voto favorevole sulla proposta (anch'essa formulata dal Presidente relatore) di concedere l'autorizzazione a procedere nei confronti degli altri coindagati.

Riguardo al comportamento assunto nel caso di specie dall'*ex* ministro Matteoli, evidenzia che lo stesso è stato adottato in ottemperanza di decisioni assunte dall'Esecutivo precedentemente in carica. Tale ottemperanza costituiva quindi un atto dovuto, rispetto al quale il senatore Matteoli non aveva alternative e non aveva quindi alcuna possibilità di scelta discrezionale. Appare quindi del tutto illogica la ricostruzione accusatoria, che ricollega la prova della dazione di denaro proprio alla possibilità di scelta riconosciuta – secondo l'autorità giudiziaria – al senatore Matteoli.

Il senatore GIARRUSSO (*M5S*) preannuncia, anche a nome del Gruppo parlamentare di appartenenza il proprio voto favorevole sulle proposte del Presidente relatore, esprimendo apprezzamento sulle stesse.

La senatrice STEFANI (*LN-Aut*) preannuncia, anche a nome del Gruppo parlamentare di appartenenza, il proprio voto favorevole sulle proposte del Presidente relatore, rilevando tuttavia che l'autorità giudiziaria ha nel caso di specie posto in essere delle irregolarità procedurali.

Il senatore BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) preannuncia il proprio voto contrario sulla proposta del Presidente relatore, volta alla concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Matteoli, mentre preannuncia il proprio voto favorevole sulla proposta (anch'essa formulata dal Presidente relatore) di concedere l'autorizzazione a procedere nei confronti degli altri coindagati.

Il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*) preannuncia, anche a nome del Gruppo parlamentare di appartenenza, il proprio voto contrario sulla proposta del Presidente relatore volta alla concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Matteoli, mentre preannuncia il proprio voto favorevole sulla proposta (anch'essa formulata dal Presidente relatore) di concedere l'autorizzazione a procedere nei confronti degli altri coindagati.

Ribadisce poi la necessità di segnalare la violazione da parte della Procura della Repubblica di disposizioni costituzionali.

Il senatore Mario FERRARA (*GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI)*) raccomanda l'accoglimento della propria proposta, formulata in precedenza, di restituire gli atti all'autorità giudiziaria, attesa la non ministerialità dei reati in questione.

Il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*) precisa brevemente che il signor Mazzacurati colloca le presunte violazioni in un arco temporale nel quale il senatore Matteoli non rivestiva la carica di ministro.

Il PRESIDENTE, accertata la presenza del numero legale, pone separatamente ai voti le proposte di concessione dell'autorizzazione a procedere di cui al documento in titolo, relativamente al senatore Altero Matteoli, nella sua qualità di ministro dell'ambiente e della tutela del territorio *pro tempore* e delle infrastrutture e dei trasporti *pro tempore*, nonché ai coindagati Piergiorgio Baita, Nicolò Buson, Erasmo Cinque, William Ambrogio Colombelli e Giovanni Mazzacurati.

La Giunta, accoglie a maggioranza la proposta per l'Assemblea, formulata dal Presidente relatore, di concedere l'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Altero Matteoli, nella sua qualità di ministro dell'ambiente e della tutela del territorio *pro tempore* e delle infrastrutture e dei trasporti *pro tempore*, e accoglie altresì all'unanimità, con separate votazioni, la proposta per l'Assemblea – del Presidente relatore – di concedere la predetta autorizzazione a procedere anche nei confronti dei coindagati Piergiorgio Baita, Nicolò Buson, Erasmo Cinque, William Ambrogio Colombelli e Giovanni Mazzacurati. Viene conseguentemente dichiarata preclusa la votazione della proposta, formulata dal senatore Ferrara, di restituire gli atti all'autorità giudiziaria in considerazione della non ministerialità dei reati in questione. Il presidente Stefano è incaricato di redigere la relazione per l'Assemblea.

#### *ELEZIONE DI UN SEGRETARIO*

La Giunta procede alla votazione per l'elezione di un segretario, in sostituzione della senatrice De Monte, non più in carica.

Risulta eletto il senatore Moscardelli.

*La seduta termina alle ore 13,50.*