

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

**Doc. IV-bis
n. 1-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE PAROLI)

SULLA

DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE IN GIUDIZIO

AI SENSI DELL'ARTICOLO 96 DELLA COSTITUZIONE

NEI CONFRONTI

DEL DOTTOR **CORRADO CLINI** NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DELL'AMBIENTE, DELLA
TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE *PRO TEMPORE*

per i reati di cui agli articoli: 416 del codice penale (associazione per delinquere); 81 capoverso, 319 e 319-bis del codice penale (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio continuata e aggravata); 110 e 353 del codice penale (concorso in turbata libertà degli incanti); con l'aggravante di cui agli articoli 3 e 4 della legge n. 146 del 16 marzo 2006 (reato transnazionale)

**Trasmessa dalla Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Roma il 20 giugno 2022**

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 21 giugno 2022

Comunicata alla Presidenza il 1° agosto 2023

ONOREVOLI SENATORI. – In data 20 giugno 2022 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma – in conformità a quanto disposto dal Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma con relazione depositata il 16 giugno 2022 – ha trasmesso al Presidente del Senato della Repubblica, ai sensi dell’articolo 8, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1989, gli atti del procedimento penale n. 35204/2016 e n. 30844/2015 R.G.N.R. - n. 4/2016 e 8/2015 R.G. - Sezione reati ministeriali nei confronti del dottor Corrado Clini, nella qualità di Ministro dell’ambiente, della tutela del territorio e del mare *pro tempore*, per l’avvio della procedura di cui all’articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989, ai fini del rilascio dell’autorizzazione in ordine ai reati di cui agli articoli: 416 del codice penale (associazione per delinquere); 81 capoverso, 319 e 319-bis del codice penale (corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio continuata e aggravata); 110 e 353 del codice penale (concorso in turbata libertà degli incanti); con l’aggravante di cui agli articoli 3 e 4 della legge n. 146 del 16 marzo 2006 (reato transnazionale).

In data 23 giugno 2022 il Presidente del Senato ha deferito la questione all’esame della Giunta e il successivo 28 giugno 2022 ne ha dato annuncio all’Assemblea.

La Giunta ha espletato la propria istruttoria sul documento in questione nelle sedute del 6 e 27 luglio e del 3 agosto 2022.

In data 20 luglio 2022 il dottor Clini ha depositato agli atti della Giunta una memoria scritta con allegati.

Non essendo stato terminato l’esame da parte della Giunta nella XVIII legislatura, la domanda è stata mantenuta all’ordine del giorno della XIX legislatura; l’esame della questione è avvenuto nelle sedute del 7 marzo, 18 aprile, 16 maggio, 27 giugno, 11 e 18 luglio 2023.

Il 23 marzo 2023 il dottor Clini ha fatto pervenire alla Giunta una memoria scritta, ai sensi dell’articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato, in cui ha ribadito le

ragioni già espresse nella memoria precedente ed è stato audito nel corso della seduta del 18 aprile 2023.

* * *

La complessa vicenda contestata all’*ex* Ministro dell’ambiente, della tutela del territorio e del mare, dottor Corrado Clini, è stata illustrata nella seduta della Giunta del 7 marzo 2023, al cui resoconto si fa rinvio.

Si precisa preliminarmente, sul piano metodologico, che l’autorizzazione a procedere, di cui al combinato disposto dell’articolo 96 della Costituzione e dell’articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, applicabile ai soli reati “ministeriali” (ossia per i reati commessi dal Ministro in occasione dell’esercizio delle proprie funzioni), differisce totalmente dalle inviolabilità previste al secondo comma dell’articolo 68 della Costituzione, estendendosi queste ultime a misure restrittive della libertà personale per procedimenti penali relativi a tutti i tipi di reati posti in essere dal parlamentare (a prescindere quindi dalla connessione o meno con l’esercizio delle funzioni inerenti al mandato elettivo). L’invioabilità di cui all’articolo 68 della Costituzione si configura quindi come un’autorizzazione *ad acta*, circoscritta al singolo provvedimento posto in essere dall’autorità giudiziaria (ad esempio una richiesta di carcerazione preventiva) e contempla tutti gli atti indicati nell’articolo 68, secondo comma, della Costituzione, anche quelli assunti per procedimenti penali relativi a reati commessi dal parlamentare anteriormente all’assunzione della carica.

L’autorizzazione a procedere di cui all’articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989 differisce anche dall’autorizzazione a procedere prevista nel testo originario dell’articolo 68 della Costituzione (vigente anteriormente alla legge costituzionale n. 3 del 1993), che contemplava per i procedimenti penali riguardanti i parlamentari un’autorizzazione a procedere

tout court, senza tuttavia circoscrivere il contenuto delle valutazioni spettanti alla Camera di appartenenza. Invece, l'articolo 9, comma 3, della sopracitata legge costituzionale delimita espressamente l'oggetto della valutazione del Senato, richiedendo che quest'ultimo focalizzi la propria istruttoria esclusivamente su due circostanze (distinte tra di loro), ossia sul fatto che il Ministro abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, congiuntamente al preliminare accertamento circa la natura ministeriale del reato che ad essa è strumentale.

Il recinto delle attribuzioni riservato al ramo del Parlamento, una volta pervenuta la comunicazione dal Procuratore della Repubblica ai sensi degli articoli 5 e 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989, conosce tre possibili soluzioni: può convenire sul riconoscimento della natura ministeriale e tuttavia negare l'autorizzazione a procedere sulla scorta dei requisiti *ex* articolo 9, comma 3; può convenire sul riconoscimento della natura ministeriale e concedere l'autorizzazione a procedere, con rimessione degli atti al Collegio di cui all'articolo 7 (ossia al Tribunale dei Ministri) perché continui il procedimento secondo le norme vigenti; infine, può disconoscere la natura ministeriale del reato e disporre la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria affinché il procedimento prosegua nelle forme ordinarie.

La prima decisione, quindi, che la Giunta è chiamata ad assumere è quella attinente alla verifica della sussistenza della natura ministeriale del reato, che si configura quindi come una "precondizione", necessaria ma non sufficiente. Un reato può essere infatti valutato come ministeriale, in quanto commesso in occasione dell'esercizio di funzioni ministeriali, e tuttavia non essere ispirato dalle finalità di tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo.

Si richiama a tale proposito la giurisprudenza della Cassazione penale, che fin dalla sentenza a Sezioni Unite del 1° agosto 1994, n. 14 e poi nella sentenza del 30 luglio 1998, n. 8854, ha chiarito che per la configurabilità del reato ministeriale occorre non solo "la particolare qualificazione giuridica soggettiva dell'autore del reato nel momento in cui questo è commesso", ma anche "il rapporto di connessione fra la condotta integratrice dell'illecito (*rectius* dell'ipotesi di illecito) e le funzioni esercitate dal ministro, rapporto che sussiste tutte le volte in cui l'atto o la condotta siano comunque riferibili alla competenza funzionale del soggetto".

Se invece, ad esempio, un Ministro ponesse in essere un reato di lesioni personali, tale reato non avrebbe il carattere della ministerialità e seguirebbe pertanto l'*iter* ordinario dei reati "comuni".

Tutto ciò premesso, si evidenzia che il Tribunale dei Ministri ha ravvisato la natura ministeriale ed ha conseguentemente rivolto al Senato l'autorizzazione a procedere per tale tipologia di reati.

Si ritiene che tale tesi sia condivisibile atteso che nel caso di specie sicuramente è ravvisabile la ministerialità del reato, dal momento che tutti i fatti dei quali è accusato il dottor Clini sono riconducibili alla competenza funzionale dello stesso quando era in carica come Ministro.

La Giunta è inoltre chiamata a verificare, in base alla legge costituzionale n. 1 del 1989, in merito alla sussistenza di una delle due scriminanti previste dal citato articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, e cioè se il Ministro "*abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo*". L'inciso "*con valutazione insindacabile*", contenuto nella disposizione costituzionale in questione (al comma 3 dell'articolo 9), costituisce un "unicum" nell'ambito della normativa di rango costituzionale, nel senso che in nessun'altra disposizione si precisa che la

valutazione della Camera competente è insindacabile; tale circostanza conferma ulteriormente l'attenzione che ha posto il legislatore costituzionale all'autonomia del Parlamento, precludendo alla Consulta un sindacato di merito sulle valutazioni su tale scriminante *extra ordinem* effettuate dalla Camera competente. Emerge in modo plastico da tale norma la separazione tra la sfera del “*gubernaculum*” e quella della “*iurisdictio*”, quindi tra la politica e la “garanzia”.

Nel caso in esame, non appare configurabile la prima delle esimenti previste dal comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989, mentre si può ritenere che ricorra la seconda delle scriminanti in questione, ossia quella del perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo. Ed è necessario precisare che per il diniego dell'autorizzazione a procedere il comma 3 sopracitato richiede la ricorrenza di una o dell'altra scriminante, alternativamente e non quindi cumulativamente, come evidenziato dalla locuzione “ovvero” contenuta nella norma.

Con riferimento alla seconda delle citate scriminanti, occorre chiarire che un Ministro potrebbe aver perseguito un preminente interesse pubblico, senza però che tale sua finalità possa essere riconducibile all'esercizio della funzione di Governo. Ad esempio, un Ministro potrebbe aver compiuto un abuso d'ufficio per velocizzare la realizzazione di una centrale termoelettrica, al fine di consentire ad una determinata zona del Paese priva di elettricità di approvvigionarsi in maniera più adeguata di energia elettrica, ponendosi tuttavia in contrasto con l'indirizzo del proprio Governo di contrarietà alle centrali termoelettriche. Nell'esempio proposto, il preminente interesse pubblico può anche essere ravvisato (atteso che l'energia elettrica costituisce un bene primario), ma manca la riconducibilità all'esercizio della funzione di Governo, in quanto l'Esecutivo ha espresso un indirizzo contrario rispetto alla realizzazione di centrali termoelettriche e il Ministro ha disatteso tale indirizzo, ponendosi al di là dello

stesso e conseguentemente al di là della scriminante *extra ordinem* in questione.

La legge costituzionale non cita l'esercizio della “funzione di Governo” casualmente, ma lo fa con un obiettivo specifico, ossia quello di garantire la salvaguardia dell'autonomia di tale funzione nei casi in cui la stessa sia rivolta al perseguimento di un preminente interesse pubblico. Non viene citata invece la funzione di Governo nella prima scriminante *extra ordinem*, ossia quella dell'interesse dello Stato costituzionalmente rilevante, atteso che in tal caso la rilevanza costituzionale dell'interesse viene ritenuta dal legislatore assorbente rispetto alla verifica della riconducibilità o meno di una determinata azione alla funzione di Governo.

Se nella prima scriminante il legislatore parla di “interesse dello Stato” (per certi versi considerandolo *ex se* cogente rispetto alla funzione di Governo) nella seconda fa riferimento al “preminente interesse pubblico”, concetto non coincidente del tutto con il primo. Ancora, nella prima scriminante si dice che il Ministro deve aver agito per la “tutela” di un interesse dello Stato, mentre nella seconda si parla di “perseguimento” di un preminente interesse pubblico (e non quindi di “tutela” di tale interesse), in modo tale da valorizzare il profilo teleologico della condotta del Ministro.

Venendo al caso di specie, la condotta del ministro Clini relativamente al Montenegro si colloca in un contesto politico-istituzionale piuttosto ampio, senza ombra di dubbio riconducibile all'azione di Governo.

Occorre a tale proposito rammentare che il Presidente del Consiglio Monti, nell'espore il programma di Governo dinanzi al Senato della Repubblica il 17 novembre 2011, richiamava da un lato “*il risanamento della finanza pubblica e il rilancio della crescita*”, che avrebbero dovuto contribuire “*a rafforzare la posizione dell'Italia in Europa e, più in generale, la nostra politica estera*”, dall'altro la vocazione europeistica del nostro Paese, sottolineando peraltro come “*L'Italia ha bisogno di una politica estera coerente con i nostri impegni e di una ripresa di iniziativa*”

nelle aree dove vi siano significativi interessi nazionali”.

A tali dichiarazioni programmatiche facevano peraltro seguito, in data 22 novembre 2011, le comunicazioni del dottor Clini in qualità di Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare presso la 13^a Commissione del Senato, in merito agli indirizzi generali della politica del suo Dicastero. In tal sede egli, nel sostenere tra l'altro come “*nel settore della cooperazione ambientale internazionale l'Italia può giocare un ruolo attivo, così come propositiva è sempre stata la sua azione in ambito europeo*”, trasfondeva sostanzialmente i citati principi ispiratori della politica governativa nella specificità delle politiche del proprio Dicastero. Nella stessa sede riferiva peraltro in merito alla prossima Conferenza sui cambiamenti climatici in programma a Durban, nonché alla necessità di adozione di misure in grado di ridurre le emissioni di anidride carbonica. Sotto tale profilo evidenziava anche che “*gli investimenti in tecnologie innovative vedono i Paesi emergenti più impegnati rispetto alle economie mature [...]*”.

L'interesse pubblico nell'esercizio dell'azione di Governo – e in particolare l'interesse pubblico alla cooperazione internazionale in materia ambientale (*rectius* il perseguimento di tale interesse pubblico) – emerge *ictu oculi* da diversi elementi.

A tal proposito si evidenzia che, a livello internazionale, nel dicembre 2011 il dottor Clini ha guidato la negoziazione italiana al citato summit ONU del clima a Durban, in Sudafrica (Cop17) e nel gennaio dell'anno successivo ha presentato le iniziative per il vertice mondiale della Terra in programma a Rio de Janeiro per il mese di giugno. *Ad abundantiam*, si può osservare inoltre che egli è intervenuto in prima persona nella mediazione tesa a salvare l'accordo della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, tenutasi a Rio de Janeiro, come sopra anticipato, dal 20 al 22 giugno 2012, consentendo la convergenza su programmi di *green economy* e sviluppo sostenibile dei Paesi cosiddetti maggiormente sviluppati come

Europa, Stati Uniti, Canada e Giappone e delle grandi economie emergenti, a cominciare dal Brasile. Ha firmato diversi accordi internazionali di cooperazione ambientale per promuovere la conversione “verde” soprattutto dei Paesi di nuova economia e dei Paesi in crescita, e in generale per la protezione internazionale dell'ambiente, come con l'Iraq, il Brasile, la Cina, il Messico, l'Egitto ed il Montenegro.

Per ciò che concerne le attività da lui svolte nell'ambito del programma di cooperazione ambientale con il Montenegro, nella memoria agli atti della Giunta il dottor Clini ha precisato che esse hanno riguardato i seguenti progetti: assistenza alla formazione delle strutture di governo dell'ambiente, supporto per la predisposizione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile del Montenegro (SNSS), costruzione della nuova sede “eco-efficiente” del Ministero dell'Ambiente del Montenegro, nell'ambito dell'Eco-Master Plan del Campus Universitario di Podgorica (Eco Building), prevenzione e controllo dell'inquinamento atmosferico, nonché il progetto ADRISCOM, finalizzato al monitoraggio della zona costiera e dei bacini idrici affluenti in relazione al controllo dell'erosione e dell'inquinamento delle zone costiere, nel contesto dei cambiamenti climatici della regione adriatica.

Nella stessa memoria viene posto in evidenza dal dottor Clini come la cooperazione ambientale con Serbia e Montenegro avesse preso avvio già anteriormente alla sua assunzione della carica di Ministro, e precisamente da un accordo firmato a Johannesburg nel 2002 dai Ministri dell'Italia e della Serbia in occasione del Vertice Mondiale sullo sviluppo sostenibile. In particolare poi, dopo l'indipendenza del Montenegro, nel 2006, il programma di cooperazione ha avuto un ulteriore impulso ed espansione, con il supporto del Ministero degli affari esteri e dell'Ambasciata italiana in Montenegro.

Il dottor Clini ha sostenuto che, in relazione ai progetti sopracitati, la sua azione si è posta nel senso di dare attuazione a indirizzi strategici della politica estera italiana.

Tale affermazione appare suffragata da diversi elementi.

Si evince da un comunicato stampa del Ministero dell'ambiente dell'epoca che i programmi comuni tra Italia e Montenegro in campo ambientale e gli investimenti "verdi" italiani nel paese balcanico furono al centro del primo incontro ufficiale all'estero del ministro Clini a Podgorica nel dicembre 2011; nel corso di tale visita, finalizzata a lanciare programmi di cooperazione ambientale, egli incontrò il premier Igor Lukšić e il ministro montenegrino dell'ambiente, Predrag Sekulić, insieme con gli ambasciatori Sergio Barbanti e Vojin Vlahović, ed ebbe modo di confermare *"l'impegno dell'Italia nel sostenere l'adesione del Montenegro nell'Unione europea"*.

Nel corso di tale incontro lo stesso ministro Clini affermò che *«La partnership con il Montenegro rappresenta un tassello importante della strategia italiana che vede nella cooperazione internazionale in materia ambientale un veicolo fondamentale per disseminare tecnologie "verdi" made in Italy, contribuendo allo sviluppo sostenibile ed alla crescita delle professionalità e dell'imprenditoria italiana legate alla green economy»*.

Tra i progetti all'epoca in cantiere, quello di maggiore rilievo era quello inerente alla costruzione della nuova sede del Ministero montenegrino dell'ambiente: un edificio "ecologico" che avrebbe dovuto essere realizzato in due anni da imprese italiane con le migliori e più avanzate tecnologie "verdi" e finanziato in parte anche dal Ministero dell'ambiente italiano. Altre iniziative che vedevano coinvolti il Ministero insieme con imprese italiane riguardavano i settori dell'energia e delle fonti rinnovabili, il turismo sostenibile sulla costa e nelle montagne dell'interno, la mobilità "verde" nelle città di Perasto-Perast e Cattaro-Kotor, l'assistenza nell'armonizzare la legislazione ambientale montenegrina con quella europea in vista dell'ingresso del paese nell'Unione europea, la collaborazione nella gestione dei rifiuti e nell'energia ottenuta dal biogas, l'istituzione di riserve marine.

Tra gli eventi indicativi della politica perseguita nel paese balcanico si può citare altresì la riunione conclusiva del progetto europeo per la costituzione della "Agenzia per la protezione dell'Ambiente del Montenegro" istituita nell'ambito dei programmi per l'adesione del Montenegro all'Unione Europea, svoltasi a Podgorica nel marzo del 2013, a cui il ministro Clini partecipò insieme al ministro dello sviluppo sostenibile e del turismo del Montenegro Branimir Gvozdenović ed a un rappresentante della Commissione europea. Il citato progetto, finanziato dalla Commissione europea, è stato realizzato dal Ministero dell'ambiente italiano.

In tal sede il ministro Clini, ricordò che *"il progetto appena concluso è un passo importante verso l'adesione del Montenegro all'Unione Europea, che l'Italia ha sempre sostenuto"*, sottolineando inoltre che *"Il Ministero dell'Ambiente Italiano è presente in Montenegro dal 2004 con un programma di cooperazione bilaterale che ha accompagnato il paese balcanico dalla fine della guerra fino ad oggi"*.

Appare da quanto esposto come le attività del ministro Clini si pongano in senso coerente con quelli che erano i principi ispiratori della politica governativa dell'epoca, con particolare riguardo alla vocazione europeistica dell'Italia e alle politiche per lo sviluppo e la crescita, trasfondendoli nel settore di pertinenza del Ministero dell'ambiente.

Nel caso di specie, appare evidente dagli elementi sopra richiamati come il "perseguimento" di un preminente interesse pubblico sia consistito, da un lato, nel tentativo di promuovere la conversione verde soprattutto dei paesi di nuova economia e in crescita, tra i quali rientra il Montenegro, dall'altro, nel promuovere progetti tesi a sostenere l'adesione del paese balcanico all'Unione europea.

* * *

La Giunta, per i motivi fin qui evidenziati, propone, a maggioranza, all'Assemblea il diniego della richiesta di

autorizzazione a procedere per tutte le imputazioni contestate, attesa la sussistenza nel caso di specie dell'esimente del perseguimento del preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di

Governo di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989.

PAROLI, *relatore*