

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Martedì 7 marzo 2023

Plenaria

9ª Seduta

Presidenza del Presidente

FRANCESCHINI

La seduta inizia alle ore 13,05.

IMMUNITÀ PARLAMENTARI

(Doc. IV-ter, n. 3) Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse dall'onorevole Barbara Lezzi, senatrice all'epoca dei fatti, in relazione ad un procedimento penale pendente nei suoi confronti presso il Giudice di pace di Bari – Sezione penale
(Seguito e conclusione dell'esame)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 31 gennaio 2023 e proseguito nella seduta del 14 febbraio 2023.

Il PRESIDENTE, nell'introdurre i lavori, riassume i termini della questione e chiede al senatore Salvitti se voglia integrare la relazione svolta nella seduta del 31 gennaio 2023.

Il relatore SALVITTI (*Cd'I-NM (UDC-CI-NcI-IaC)-MAIE*) conferma le conclusioni illustrate nella predetta seduta nel senso della dichiarazione di insindacabilità delle opinioni espresse dalla senatrice Lezzi.

Si passa alle dichiarazioni di voto.

Il senatore BAZOLI (*PD-IDP*) afferma di condividere le conclusioni della richiamata relazione riguardante l'ex senatrice Lezzi in quanto, pur se nel caso specifico il nesso funzionale con l'attività parlamentare sia meno evidente, tuttavia egli ravvisa ragioni di opportunità che inducono

ad aderire alla proposta indicata. Quindi il senatore esprime, anche a nome del proprio Gruppo parlamentare, dichiarazione di voto favorevole.

La senatrice STEFANI (*LSP-PSd'Az*), richiamando le conclusioni del collega Bazoli, esprime il proprio orientamento favorevole in relazione alla proposta del senatore Salvitti.

Il senatore Ettore Antonio LICHERI (*M5S*) annuncia, invece, il proprio voto contrario rispetto alla proposta di insindacabilità. A tal proposito riporta una vicenda che lo ha visto coinvolto personalmente, relativa ad una intervista da egli rilasciata nel corso di una trasmissione televisiva durante la quale lo stesso senatore ha espresso un giudizio nei confronti di un avvocato, il quale lo ha successivamente convocato innanzi ad un organo di mediazione civile per chiedere il risarcimento dei danni; pur avendo egli espresso – prosegue il senatore Licheri – unicamente un giudizio politico, tuttavia, trattandosi di una dichiarazione *extra moenia*, il senatore non ha invocato la prerogativa dell'insindacabilità ed ha quindi dovuto corrispondere il risarcimento per danno. Tale posizione è stata assunta in coerenza con l'orientamento secondo cui l'insindacabilità non equivale ad una sorta di «patente» che consenta al parlamentare di esprimere una qualsivoglia opinione, senza alcun limite. Tanto considerato, il senatore conclude con l'affermazione per cui neanche nel caso in discorso sussistono i requisiti per il riconoscimento della predetta prerogativa dell'insindacabilità e quindi ribadisce il proprio voto contrario.

Interviene il senatore SCALFAROTTO (*Az-IV-RE*) per sostenere una tesi diversa dal senatore che lo ha preceduto; secondo la propria visione, infatti, l'articolo 68 della Costituzione non protegge la singola persona del parlamentare ma lo spirito della norma costituzionale che consiste – a suo modo di vedere – nel consentire al Parlamento un dibattito ampio e senza possibilità di condizionamenti esterni. Ed invero proprio la vicenda riportata dal collega Licheri dimostra che se un parlamentare deve limitarsi in televisione a temere citazioni e querele significa che egli non può essere libero di esercitare la propria attività politica; tanto vale in una sede pubblica, come la televisione, quanto in una riunione di partito. In ciò consiste, secondo il senatore Scalfarotto, la *ratio* dell'articolo 68 della Costituzione: non creare dei «cittadini speciali» ma garantire ai rappresentati che i loro rappresentanti agiscano senza condizionamenti, con pienezza di poteri, ed indipendentemente dalla gravità delle affermazioni. Nel caso di specie l'attività di partito alla quale l'*ex* senatrice Lezzi ha preso parte e nel corso della quale ha espresso le affermazioni oggetto di querela è stata svolta con ogni probabilità in veste di parlamentare, in quanto spesso i parlamentari vengono invitati nelle riunioni di partito. Esprime infine, per le considerazioni anzidette, il proprio voto favorevole.

Il senatore PAROLI (*FI-BP-PPE*), condividendo la tesi del senatore Scalfarotto, preannuncia la propria dichiarazione di voto favorevole. In-

vero, la vicenda riportata dal collega Licheri conferma, a suo modo di vedere, la necessità dell'applicazione dell'articolo 68 della Costituzione come presidio della libertà di manifestazione delle opinioni del parlamentare. In caso contrario, se non esistesse tale articolo, il parlamentare sarebbe continuamente esposto alle richieste di risarcimento e di pagamento delle spese legali che inevitabilmente condizionerebbero la sua attività.

La senatrice DAMANTE (*M5S*) dichiara di associarsi alle considerazioni espresse dal collega Licheri. Invero la copertura che l'articolo 68 della Costituzione offre alle considerazioni espresse *extra moenia* è limitata a luoghi ed attività comunque ascrivibili al Parlamento. Nel caso di specie, al contrario, non emerge il nesso tra l'attività esterna e la funzione parlamentare e pertanto l'orientamento non può che essere contrario rispetto al riconoscimento della prerogativa dell'insindacabilità.

Interviene quindi il senatore SALLEMI (*FdI*) per ribadire, secondo una visione contraria a quella della senatrice che lo ha preceduto, che l'attività istituzionale dei parlamentari non si limita alle opinioni manifestate negli uffici del Senato ma si estende ad ogni atto compiuto e ad ogni espressione manifestata nel corso dello svolgimento del mandato. Vicende come quella occorsa al collega Licheri dimostrano come l'ufficio parlamentare possa essere svolto nel miglior modo possibile e con la massima serenità proprio in virtù della garanzia offerta dall'articolo 68 della Costituzione.

Nessuno altro chiedendo di intervenire, il PRESIDENTE, previa verifica del numero legale, pone ai voti la proposta del relatore Salvitti di riconoscere nel caso di specie la sussistenza della prerogativa della insindacabilità, di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

La Giunta, a maggioranza, approva la predetta proposta ed incarica il senatore Salvitti di redigere la relazione per l'Assemblea.

AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE AI SENSI DELL'ARTICOLO 96 DELLA COSTITUZIONE

(Doc. IV-bis, n. 1) Domanda di autorizzazione a procedere in giudizio nei confronti del dottor Corrado Clini, nella sua qualità di Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare pro tempore

(Esame e rinvio)

Il PRESIDENTE, nell'introdurre i lavori, dà la parola al senatore Paroli per lo svolgimento della relazione sul caso all'ordine del giorno.

Il relatore, senatore PAROLI (*FI-BP-PPE*), fa preliminarmente presente che con lettera del 22 novembre 2022 il Presidente del Senato ha trasmesso alla Giunta – ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge co-

stituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 e dell'articolo 135-*bis* del Regolamento del Senato – 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, avviato nei confronti del dottor Corrado Clini, nella qualità di Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare pro tempore all'epoca dei fatti, unitamente alla richiesta di autorizzazione a procedere in giudizio ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, formulata nella relazione del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma.

Si precisa che l'*iter* del documento in questione è iniziato nel corso della XVIII legislatura, essendo stati gli atti deferiti con nota del Presidente del Senato del 23 giugno 2022 ed essendo stati esaminati nelle sedute del 6 e 27 luglio 2022. Tuttavia lo scioglimento anticipato della legislatura non ha consentito la conclusione dell'esame e la questione è stata quindi nuovamente deferita alla Giunta.

L'autorità procedente ritiene comprovata l'esistenza di un'associazione convergente sulla figura del dottor Corrado Clini, creata al fine di poter attingere, grazie alle società riconducibili ai sodali dell'organizzazione, più fondi possibili da quelli destinati dal Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare alle varie attività di sviluppo ambientale avviate in Montenegro, facendo perno sul ruolo e sul prestigio dei gestori degli accordi, ovvero dello stesso Clini (in qualità di Direttore generale e, per un breve periodo, di Ministro) e di Martina Hauser, compagna di quest'ultimo, la quale teneva relazioni personali in Montenegro con rappresentanti delle istituzioni locali e coordinava le attività sviluppate nell'area balcanica tramite il suo incarico di vertice della Task Force Central and Eastern Europe del Ministero dell'ambiente italiano.

Secondo l'autorità giudiziaria la principale società «sponsorizzata» dal sodalizio era il Consorzio DFS, costituito dalle società D'Appolonia S.p.A., Favero & Milan Ingegneria S.p.A., Studio Galli Ingegneria S.p.A., i cui gestori erano Marco Cremonini, Sandro Favero e Augusto Pretner Calore; nel verbale del consiglio direttivo del Consorzio del 27 aprile 2007 venne decisa la stabilizzazione del rapporto di «sponsorizzazione», supportato da Corrado Clini e Martina Hauser attraverso l'inserimento, nelle controllate estere DFS (Montenegro) Engineering Doo e DFS (Beijing) Engineering Consultats Co. Ltd, della società anglosassone North Stoke Limited, riconducibile agli stessi Clini e Hauser.

La DFS Montenegro Engineering Doo e, quindi, le consociate D'Appolonia S.p.A., Favero & Milan Ingegneria S.p.A., Studio Galli Ingegneria S.p.A., nel tempo avrebbero ricambiato il sostegno di Corrado Clini, ottenuto anche in tempi antecedenti la sua nomina a Ministro, elargendo numerose utilità. Per ciò che concerne quelle ricadenti nel periodo in cui lo stesso svolgeva la funzione di Ministro, e cioè a far data dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2013 – la cui elargizione, tuttavia, sarebbe iniziata in tempi antecedenti – il Collegio segnala in primis l'affitto fittizio pagato per l'utilizzo dell'abitazione di proprietà di Martina Hauser, da parte della DFS Montenegro Engineering Doo ed alla quale, dal 1° luglio 2008 al 2 luglio 2013, sarebbero stati erogati euro 151.800, probabilmente da au-

mentare a euro 175.800. Viene affermato che, nell'arco temporale in cui Corrado Clini era Ministro, la Hauser avrebbe ricevuto euro 48.000. In secondo luogo si fa riferimento ai servizi di security e accompagnamento in favore di Corrado Clini e Martina Hauser, per i quali sarebbero stati erogati euro 481.800, a fronte di diversi contratti stipulati dal 2009 al 2013 tra la DFS Montenegro Engineering Doo e le società Building Services Soc. Coop., M.D.L. Group Coop., Mars Security & Logistic Service Ltd, tutte riconducibili a Mario Salvatori, factotum del Clini. Secondo l'autorità procedente, nell'arco temporale in cui il Clini era Ministro, il medesimo e la compagna avrebbero ricevuto servizi per euro 115.000.

Nel descrivere in maniera analitica i fatti per i quali il dottor Clini ha ricevuto – secondo l'accusa – le predette utilità, viene ribadito nella richiesta di autorizzazione a procedere che le azioni commesse da Corrado Clini nell'esercizio delle funzioni di Ministro derivano da attività poste in essere già nell'ambito del suo ruolo di Direttore Generale del Ministero dell'ambiente.

Si espongono in estrema sintesi le imputazioni per le quali è stata ritenuta sussistente la competenza del Collegio per i reati ministeriali.

A) A carico di Corrado Clini, Martina Hauser, Massimo Martinelli, Marco Cremonini, Sandro Favero, Augusto Pretner Calore, Stefano Bannini, Pietro Lucchese è contestato il reato di cui all'articolo 416 del codice penale (associazione per delinquere) per essersi tra loro associati – il dottor Clini in qualità di promotore e organizzatore, gli altri in qualità di compartecipi – al fine di commettere una serie di delitti, tra i quali fatti di corruzione, abuso d'ufficio, turbativa d'asta e peculato. I predetti reati sarebbero stati commessi nel periodo dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2013.

Secondo l'ipotesi accusatoria, tale associazione sarebbe stata creata già nella prima metà degli anni 2000, al fine di attingere ai fondi destinati dal Ministero dell'Ambiente italiano alle varie attività di sviluppo ambientale avviate in Italia e all'estero (in particolare in Montenegro e Cina).

Il dottor Clini, abusando dapprima della sua funzione di Direttore Generale (fatti per cui si procede nel procedimento n. 60535/2014) e quindi, dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2013, di Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (fatti per cui si procede in seno al presente procedimento), avrebbe – secondo l'accusa – «disposto» ingenti risorse economiche del Dicastero di appartenenza, apparentemente finalizzate all'implementazione di progetti diretti all'efficientamento energetico ed alla riduzione dell'impatto ambientale di attività antropiche, ma in realtà sin dall'inizio anche destinate a società riconducibili allo stesso Clini ed alla sua compagna Martina Hauser, nonché agli altri sodali. L'attività si sarebbe sviluppata prevalentemente in due distinti versanti: gli studi sul *carbon footprint* in Italia (per il quale si procede nel citato procedimento n. 60535/2013) e gli interventi di cooperazione italiani all'estero in attuazione del Protocollo di Kyoto.

In entrambi gli ambiti è sostanzialmente contestato al dottor Clini di aver operato per favorire i propri sodali e le società collegate all'associa-

zione, sovente senza il ricorso alle procedure di evidenza pubblica, ovvero attraverso procedure «pilotate»; gli affidamenti in Montenegro, secondo l'accusa, avvenivano soprattutto con il sistema delle estensioni delle attività già assegnate alle società dei sodali con il contratto di consulenza siglato il 7 febbraio 2008, gara che sarebbe stata alterata da un previo accordo tra i partecipanti e la stazione appaltante. Come corrispettivo per l'affidamento di appalti di servizi, forniture e lavori alle società dei sodali, questi ultimi riconoscevano al Clini e alla sua compagna Martina Hauser denaro o altre utilità, meglio descritte nel capo seguente.

B) Un secondo capo di imputazione ha ad oggetto il delitto di cui agli articoli 81, capoverso, e 319 del codice penale (corruzione continuata per un atto contrario ai doveri d'ufficio). I predetti reati sarebbero stati commessi nel periodo dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2013.

Secondo l'autorità procedente il dottor Clini, nell'esercizio delle funzioni di Ministro dell'Ambiente, per i fatti indicati nel capo sopra descritto e per quelli seguenti, avrebbe posto la sua pubblica funzione stabilmente al servizio del gruppo economico-affaristico descritto, compiendo fatti contrari ai doveri di ufficio ed omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio e di propri congiunti.

Il corrispettivo della corruzione – secondo l'ipotesi accusatoria – avrebbe ad oggetto denaro o altre utilità, che vanno dal pagamento di affitti per abitazioni alla stipula di contratti con società riconducibili agli appartenenti all'associazione.

C) A carico del dottor Clini, nonché di Sandro Favero e Martina Hauser, vengono quindi contestati i reati di cui agli articoli 110 e 353 del codice penale. I fatti sarebbero avvenuti dal 26 aprile 2012 al 2 luglio 2013.

Sotto tale profilo l'autorità procedente configura a carico di questi ultimi, in concorso tra loro, il reato di turbata libertà degli incanti, con particolare riferimento a fattispecie inerenti alla gara ristretta a inviti per lo «Sviluppo di un Eco-Master Plan per l'Area del Campus Universitario e il Design di un Palazzo Eco-Efficiente a Podgorica» del valore di 1 milione di euro, indetta con lettera di invito dell'8 luglio 2008 dal Ministero del turismo e dell'ambiente del Montenegro, nonché alle attività connesse con la successiva «estensione» del progetto affidato alla società vincitrice (Favero & Milan Ingegneria, società ricollegata dall'autorità giudiziaria all'associazione a delinquere).

In estrema sintesi, il dottor Clini si sarebbe adoperato affinché fosse affidata direttamente alla Favero & Milan Ingegneria S.p.A., come estensione del citato progetto, anche il contratto di *design supervision*; per dare una «cornice di legalità», in data 12 novembre 2012 sarebbe stato firmato dallo stesso Clini, in qualità di Ministro in rappresentanza del Governo italiano, e dal Governo montenegrino, un annesso al memorandum del 2004 in cui si faceva riferimento al fatto di affidare gli appalti senza effettuare delle gare e applicando, ove possibile, i principi PRAG della Commissione europea (guida pratica per l'aggiudicazione di appalti ed at-

tribuzione di sovvenzioni), benché la parte italiana non abbia mai voluto tenerne conto nonostante la volontà delle autorità del Montenegro.

D) Con un ulteriore capo di imputazione al dottor Clini, in concorso con Marco Cremonini e Martina Hauser, viene contestata la turbata libertà degli incanti in relazione al progetto *Green & Blue Economy* (GBE) ed alla connessa istituzione della Resource Efficiency Unit. In tale contesto sarebbero state pressate le autorità montenegrine, minacciando la sospensione dei finanziamenti, affinché venisse utilizzato il metodo delle estensioni contrattuali, assegnando l'attività ad un raggruppamento formato da società collegate alla citata associazione in luogo dell'effettuazione di una gara, come richiesto inizialmente dalla controparte montenegrina. Sarebbe che i fatti – secondo quanto si legge nell'ordinanza – siano avvenuti tra il 3 maggio 2013 ed il 6 giugno 2014, quindi quando il dottor Clini non rivestiva più la carica di Ministro.

E) Altra fattispecie di concorso in turbata libertà degli incanti è contestata al dottor Clini, Marco Cremonini e Martina Hauser in relazione al progetto Dispersed Power Generation (DPG), riguardante – sempre nell'ambito di attività avviate in Montenegro – la definizione del potenziale della produzione di energia dispersa per promuovere l'uso di energie rinnovabili. I fatti sarebbero avvenuti dal 12 dicembre 2011 al 2 luglio 2013.

Il Collegio per i reati ministeriali configura inoltre: l'aggravante di cui all'articolo 319-*bis* del codice penale, essendo i fatti relativi alla stipulazione di contratti in cui è interessata l'amministrazione di appartenenza; l'aggravante di cui agli articoli 3 e 4 della legge n. 146 del 2006, avendo gli imputati costituito un gruppo organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato al fine di commettere più reati transnazionali.

Nella precedente legislatura il dottor Clini aveva depositato una memoria in data 20 luglio 2022 e il 27 luglio 2022 è stato audito dalla Giunta ai sensi dell'articolo 135-*bis*, comma 2, del Regolamento del Senato.

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 circoscrive 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, atteso 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 quindi 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».

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 invece 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 fatto il preminente interesse pubblico può anche essere ravvisato (atteso che l'energia elettrica costituisce un bene primario), ma manca la riconducibilità del perseguimento dello stesso 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 ordi-*

nem, 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 parla di preminente interesse pubblico, concetto non coincidente del tutto con la fattispecie dell'«interesse dello Stato». 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, presso la 13^a Commissione del Senato, le comunicazioni del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dottor Clini, sugli 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 come «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.

Preliminarmente, 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 ha presentato le iniziative per il vertice mondiale della Terra in programma a

Rio de Janeiro in 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, che si è tenuta a Rio de Janeiro 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 depositata agli atti della Giunta in data 20 luglio 2022 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 il 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 confer-

mare «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.

Il secondo elemento da verificare – una volta acclarata la riconducibilità dell'azione del dottor Clini all'esercizio della funzione di Governo – è quello relativo al perseguimento di un preminente «interesse pubblico».

Occorre a questo punto sottolineare che la legge costituzionale n. 1 del 1989 incentra la scriminante *extra ordinem* in questione non sull'effettiva sussistenza di un preminente interesse pubblico, quanto sul «persegui-

mento» dello stesso. È quindi la finalità perseguita dal Ministro a costituire l'ambito del riscontro che il Senato è chiamato a svolgere e non l'effettiva sussistenza dell'interesse. Infatti, come già evidenziato in precedenza, si sottolinea che nella seconda delle due scriminanti previste dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 si parla di «perseguitamento» di un interesse pubblico (e non quindi di «tutela» di tale interesse, come avviene invece per la prima scriminante prevista da tale legge, ossia quella attinente alla tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante) in modo tale da valorizzare il profilo teleologico della condotta del Ministro. E, nel caso di specie, appare evidente dagli elementi sopra richiamati, come il «perseguitamento» di un preminente interesse pubblico sia costituito 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.

Ciò premesso, in considerazione della circostanza che la composizione della Giunta nella nuova legislatura è mutata, e che quindi i nuovi componenti non hanno avuto la possibilità di sentire in prima persona il dottor Clini, il relatore propone che la Giunta, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato, nonché dell'articolo 9, comma 2, della legge costituzionale n. 1 del 1989, inviti l'interessato a fornire in audizione i chiarimenti che egli reputi opportuni, oppure a produrre documenti e a presentare memorie scritte entro quindici giorni, riservandosi di formulare la proposta conclusiva successivamente ai predetti adempimenti.

La Giunta conviene.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,35.