



Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti

A.C. 85, A.C. 103, A.C. 414

Dossier n° 7 - Schede di lettura
2 luglio 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

| A.C. | 85 | 103 | 414 |
|-------------------------|---|---|---|
| Titolo: | Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati | Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati | Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati |
| Iniziativa: | Parlamentare | Parlamentare | Parlamentare |
| Primo firmatario: | VIGNAROLI Stefano | BRAGA Chiara | MURONI Rossella |
| Iter al Senato: | No | No | No |
| Numero di articoli: | 6 | 6 | 6 |
| Date: | | | |
| presentazione: | 23 marzo 2018 | 23 marzo 2018 | 27 marzo 2018 |
| assegnazione: | 27 giugno 2018 | 26 giugno 2018 | 26 giugno 2018 |
| Commissioni competenti: | VIII Ambiente | VIII Ambiente | VIII Ambiente |
| Sede: | referente | referente | referente |
| Pareri previsti: | I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni) e V Bilancio e Tesoro | I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni) e V Bilancio e Tesoro | I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni) e V Bilancio e Tesoro |

Contenuto

Istituzione e durata della Commissione

Le **proposte di legge nn. 85, 103 e 414** prevedono l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati.

L'istituzione della Commissione d'inchiesta rappresenta una ricostituzione – per la nuova legislatura – di una commissione bicamerale operante già dalla XIII legislatura.

In particolare, nella XVII legislatura, la ricostituzione della Commissione è stata disposta dalla legge 7 gennaio 2014, n. 1. In precedenza l'istituzione è avvenuta con le leggi nn. 97/1997, 399/2001, 271/2006, 6/2009.

L'attività della Commissione nella XVII legislatura si è conclusa con l'approvazione della [relazione finale approvata nella seduta del 28 febbraio 2018](#).

Tutte le proposte di legge in esame prevedono quale **durata** della Commissione l'**intera legislatura**.

Funzioni attribuite alla Commissione

Per quanto riguarda i compiti attribuiti alla Commissione di inchiesta, l'elencazione contenuta nell'**art. 1, comma 1**, delle **proposte di legge nn. 85, 103 e 414** riproduce quella prevista dalla **L. 1/2014**.

Si prevede infatti che la Commissione abbia il compito di:

a) svolgere **indagini sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti**, sulle organizzazioni coinvolte e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata;

b) individuare le **connessioni tra le attività illecite nel settore dei rifiuti** e altre attività economiche, con particolare riguardo al traffico dei rifiuti tra le diverse regioni del Paese e verso altre nazioni;

c) individuare le specifiche **attività illecite connesse al traffico illecito transfrontaliero dei rifiuti** con particolare riferimento a quelle concernenti i rifiuti, anche pericolosi, in partenza dai porti marittimi con destinazioni estere e svolgere indagini, in collaborazione con le autorità di inchiesta degli Stati destinatari dei rifiuti, per individuare attività volte a immettere nel mercato nazionale beni e prodotti, realizzati attraverso processi di riciclo di materie prime secondarie ottenute dai rifiuti, che non rispondono alle caratteristiche merceologiche e sanitarie previste dalla normativa nazionale;

d) verificare l'eventuale **sussistenza di comportamenti illeciti da parte della P.A.** centrale e periferica e dei soggetti pubblici o privati operanti nella gestione del ciclo dei rifiuti, anche in riferimento alle modalità di

gestione dei servizi di smaltimento da parte degli enti locali e ai relativi sistemi di affidamento;

e) verificare l'eventuale **sussistenza di attività illecite** relative ai **siti inquinati** nel territorio nazionale e alle attività di **bonifica**, nonché alla gestione dei **rifiuti radioattivi**;

f) verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite relative alla gestione degli **impianti di depurazione delle acque** nonché alla gestione dello smaltimento dei **fanghi** e dei reflui provenienti da tali impianti;

g) **verificare** la corretta **attuazione della normativa in materia di gestione dei rifiuti pericolosi** e della loro puntuale e precisa caratterizzazione e classificazione e indagare sulle attività illecite connesse a tale gestione.

L'**A.C. 85** e l'**A.C. 103** aggiungono alle suddette funzioni la **valutazione dello stato di attuazione delle bonifiche dei siti inquinati** (art. 1, co. 1, lett. e) e la **verifica dello stato di attuazione della normativa in materia ambientale** (art. 1, co. 1, lett. g e h). Con riguardo alla valutazione dello stato di attuazione delle bonifiche dei siti inquinati, si tratta di una funzione che sembrerebbe essere collegata all'attività di indagine che la Commissione svolge con riguardo alla verifica dell'eventuale sussistenza di attività illecite relative ai siti inquinati e alle attività di bonifica. Per quanto riguarda la verifica dello stato di attuazione della normativa ambientale, si segnala che l'A.C. 103 assegna genericamente tale funzione alla Commissione, mentre l'A.C. 85 precisa che la verifica della corretta attuazione della normativa vigente in materia ambientale si svolge "segnatamente per quanto riguarda la gestione dei rifiuti pericolosi" integrando pertanto una delle funzioni già previste dalla legge del 2014.

La verifica dell'attuazione delle normative vigenti e delle eventuali inadempienze da parte dei soggetti pubblici e privati destinatari delle stesse era una funzione prevista nelle leggi 97/1997, 399/2001 e 271/2006, che istituivano una commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse. La [legge 1/2014](#) faceva invece riferimento alla corretta attuazione della normativa vigente in materia di gestione dei rifiuti pericolosi.

Ulteriori attribuzioni sono previste dall'**A.C. 85** e riguardano l'accertamento delle cause del **fenomeno degli incendi negli impianti** di gestione dei **rifiuti** ovvero in **siti abusivi di discarica** (art. 1, co. 1, lett. h) e **l'individuazione delle tecnologie e dei procedimenti** riconosciuti di migliore qualità e maggiore efficacia **in campo ambientale**, ovvero tecnologie e procedimenti sperimentali che, nel medesimo campo, presentano interessanti prospettive di sviluppo e applicazione, al fine di favorirne un'utile diffusione in tutto il territorio nazionale, in osservanza dei principi dell'economia circolare (art. 1, co. 1, lett. i). Si tratta di un ampliamento delle funzioni della Commissione rispetto all'oggetto dell'indagine, che riguarda le attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e gli illeciti ambientali ad esse correlati.

Il **comma 2 dell'art. 1** delle proposte di legge prevede, riproducendo il testo del corrispondente comma della [L. 1/2014](#), che la Commissione **riferisce al Parlamento** con cadenza annuale e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità e comunque al termine dei suoi lavori.

Poteri della Commissione

In linea con il disposto della [L. 1/2014](#), il **comma 3 dell'art. 1** delle proposte di legge prevede che la Commissione proceda alle indagini e agli esami con gli **stessi poteri e limitazioni dell'autorità giudiziaria**. Tale formulazione riproduce il contenuto dell'articolo 82 della Costituzione, ripreso anche dall'art. 141, comma 2, del regolamento della Camera. L'art. 162, comma 5, del regolamento del Senato, reca una diversa formulazione, prevedendo che "i poteri della Commissione sono, a norma della Costituzione italiana, gli stessi dell'autorità giudiziaria".

La possibilità dell'esercizio di poteri coercitivi rende l'inchiesta parlamentare lo strumento più incisivo del quale le Camere possono avvalersi per acquisire conoscenze. Diversamente, l'indagine conoscitiva pur essendo anch'essa finalizzata all'approfondimento di temi di ampia portata non prevede poteri coercitivi di acquisizione delle informazioni. I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente limitati alla fase "istruttoria", dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati ed irrogare sanzioni.

Il **comma 3 dell'art. 1** delle proposte di legge prevede altresì, riproducendo il disposto del corrispondente comma della [L. 1/2014](#), che **la Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza** e di ogni altra forma di comunicazione **nonché alla libertà personale**, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'art. 133 del codice di procedura penale.

Composizione della Commissione

L'**art. 2** delle proposte di legge, identico all'art. 2 della [L. 1/2014](#), disciplina la composizione della Commissione prevedendo, in particolare, che:

- la Commissione sia composta da 15 senatori e 15 deputati, nominati dai Presidenti della Camera di appartenenza (anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione) in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento;
- essa elegga, nella prima seduta, il proprio Ufficio di Presidenza (presidente, due vicepresidenti e due segretari), secondo le norme dettate dai commi 4 e 5;
- essa sia rinnovata dopo il primo biennio (con possibilità di conferma dei componenti).

Il comma 1 dell'**A.C. 414** prevede, così come il corrispondente comma della L. 1/2014, che i componenti della Commissione dichiarino alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nella proposta di regolamentazione avanzata con la [Relazione della Commissione di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, approvata il 18 febbraio 2010](#).

La corrispondente disposizione dell'**A.C. 85** e dell'**A.C.103** prevede rispettivamente invece che la dichiarazione riguardi la sussistenza di alcuna o una delle condizioni indicate nella [Relazione dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, approvata nella seduta del 23 settembre 2014](#). Per quanto riguarda la formulazione testuale, l'A.C. 85 fa riferimento al "codice di autoregolamentazione", mentre l'A.C. 103 richiama la "proposta di autoregolamentazione".

Testimonianze

Con riferimento al profilo delle testimonianze davanti alla Commissione, le proposte di legge A.C. 85 e A.C. 414 con norme di identico tenore (**art. 3**), che riproducono le corrispondenti disposizioni della L. 1/2014, dispongono l'applicazione delle disposizioni previste dagli artt. da 366 (*Rifiuto di uffici legalmente dovuti*) a 372 (*Falsa testimonianza*) del codice penale. La proposta di legge C. 103 fa invece riferimento solo ai due predetti articoli.

Gli articoli precedentemente menzionati rientrano nel Capo I del Titolo III del Libro II del codice, relativo ai delitti contro l'attività giudiziaria.

Acquisizione di atti e documenti

L'**art. 4, comma 1**, delle proposte di legge prevede, riproducendo il dettato della [L. 1/2014](#), la **possibilità per la Commissione di acquisire copie di atti e documenti relativi a procedimenti in corso presso l'autorità giudiziaria** o altri organi inquirenti ovvero di atti e documenti in merito a inchieste e indagini parlamentari **anche se coperti dal segreto**, prevedendo contestualmente il mantenimento del regime di segretezza. L'A.C. 103 specifica che la previsione opera anche in deroga all'art. 329 del Codice di procedura penale, che disciplina l'obbligo del segreto. L'A.C. 85 precisa, inoltre, che la Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia siano coperti da segreto.

Le proposte di legge disciplinano altresì (con una disposizione che riproduce la corrispondente norma recata dalla [L. 1/2014](#)) l'ipotesi in cui venga emesso un **decreto motivato** da parte **dell'autorità giudiziaria** qualora, per ragioni di natura istruttoria, ritenga di ritardare la trasmissione di atti e documenti richiesti. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato; al venir meno delle indicate ragioni istruttorie consegue l'obbligo di trasmettere "senza ritardo" gli atti richiesti.

Il **comma 2** delle proposte di legge specifica che per il **segreto di Stato** si applica quanto previsto dalla [legge 3 agosto 2007, n. 124](#). Inoltre, il **comma 3** disciplina il potere della Commissione di **stabilire quali atti non dovranno essere divulgati**. L'A.C. 85 e l'A.C. 414 dispongono, come la legge 1/2014, che devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari. L'A.C. 103 dispone, invece, che, su richiesta dell'autorità giudiziaria che procede, possono essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

Il **comma 4** chiarisce che il **segreto funzionale** riguardante atti e documenti acquisiti dalla Commissione **in riferimento ai reati di cui agli artt. 416 e 416-bis codice penale** (ovvero, rispettivamente, associazione per delinquere ed associazione di tipo mafioso) non può essere opposto ad altre Commissioni parlamentari di inchiesta.

Obbligo del segreto

L'**art. 5** delle proposte di legge reca disposizioni (identiche a quelle recate dalla [L. 1/2014](#)) in merito all'**obbligo del segreto e all'applicazione, nei casi di violazione, dell'art. 326 codice penale** (Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio). L'A.C. 103 inserisce il richiamo a tale disposizione anche al comma 3 laddove si prevede la punizione della diffusione di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

Organizzazione interna della Commissione

Con riferimento all'organizzazione interna, le proposte di legge recano disposizioni identiche alla [L. 1/2014](#), contenute nell'**art. 6**, con riguardo alla pubblicità delle sedute, alla costituzione di comitati e alle risorse umane e strumentali per l'espletamento delle funzioni. Nell'ambito delle collaborazioni, di cui può avvalersi la Commissione per lo svolgimento delle proprie attività, l'**A.C. 85** e l'**A.C. 103** prevedono anche il coinvolgimento di **magistrati collocati in posizione di fuori ruolo** oltre ad agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, nonché ad altre collaborazioni di soggetti esterni e interni all'amministrazione dello Stato (come prevede la [legge 1/2014](#)).

La **disciplina dell'attività e del funzionamento della Commissione** viene demandata ad un apposito

regolamento interno.

Relativamente alle spese per il funzionamento della Commissione, si segnala che l'**A.C. 103** e l'**A.C. 414** stabiliscono, come la [L. 1/2014](#), un **limite massimo pari a 75.000 euro per il 2018 e a 150.000 euro per ciascuno degli anni successivi**. L'**A.C. 85** fissa invece un **limite di spesa pari a 100.000 euro per il 2018 e a 200.000 euro per ciascuno degli anni successivi**

Si fa infine notare che, in linea con il dettato della [L. 1/2014](#), le proposte di legge prevedono che le citate **spese** siano **poste a carico dei bilanci di Camera e Senato in parti uguali**.

Relazioni allegare o richieste

Ciascuna proposta di legge è accompagnata dalla relazione illustrativa del provvedimento.

Necessità dell'intervento con legge

Secondo il dettato costituzionale, le inchieste parlamentari possono essere disposte da ciascuna Camera. L'atto formale per la costituzione della Commissione d'inchiesta non viene espressamente previsto dalla disposizione costituzionale. In via di prassi si è affermato sia il modello della deliberazione monocamerale, sia quello del provvedimento legislativo. Quest'ultimo strumento è quello ordinariamente adoperato per l'istituzione di commissioni bicamerali.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La materia, attenendo all'esercizio di un potere costituzionale delle Assemblee parlamentari, può ricondursi alla disciplina degli **organi dello Stato**, riservata dall'articolo 117, secondo comma, lettera f), della Costituzione all'esclusiva competenza legislativa statale.

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'**articolo 82 della Costituzione** prevede che "ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse".