



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

A.C. 85 e abb.

Dossier n° 3 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
4 luglio 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	85 e abb.
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	6
Commissione competente :	VIII Ambiente
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Contenuto

Istituzione e durata della Commissione

La proposta di legge prevede l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati. Il testo è stato adottato come testo base nella seduta del 3 luglio 2018 ed ulteriormente modificato a seguito dell'approvazione di alcune proposte emendative nella seduta del 4 luglio 2018.

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](#).

La proposta di legge in esame prevede 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**, riproduce quella prevista dalla **L. 1/2014**.

Si prevede infatti che la Commissione abbia il compito di:

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

- 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;

- 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;

- 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;

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

- verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite nella gestione del **servizio idrico integrato** con riguardo alla gestione degli **impianti di depurazione delle acque** nonché alla gestione dello smaltimento dei **fanghi** e dei reflui provenienti da tali impianti (il riferimento al servizio idrico integrato è stato inserito nel corso dell'esame presso la Commissione di merito).

La proposta di legge aggiunge alle suddette funzioni la **valutazione dello stato di attuazione delle bonifiche dei siti inquinati** (art. 1, co. 1, lett. e) e la **verifica della corretta attuazione della normativa in materia ambientale** (art. 1, co. 1, lett.g) relativamente agli ambiti di indagine della Commissione di

inchiesta, nonché all'applicazione della legge 22 maggio 2015, n. 68 in materia di delitti contro l'ambiente; 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 riguardano:

- l'accertamento della **sussistenza di attività illecite** relative all'emergenza connessa alla gestione e allo **smaltimento dei materiali contenenti amianto**, verificando altresì le inadempienze da parte dei soggetti pubblici e privati e la coerenza con la normativa vigente (nuova lett. g-bis inserita dalla Commissione di merito);

- l'indagine sulle attività illecite legate al **fenomeno degli incendi** ed altri fenomeni illeciti negli **impianti** di gestione dei **rifiuti** ovvero **in siti abusivi di discarica** (art. 1, co. 1, lett. h);

- lo svolgimento, a fini conoscitivi, di **sopralluoghi o visite presso gli impianti che adottino procedimenti riconosciuti di migliore qualità e maggiore efficacia in campo ambientale**, ovvero adottino tecnologie e procedimenti sperimentali che presentino *interessanti prospettive* di sviluppo e applicazione in attuazione dei principi dell'economia circolare, al fine di **prevenire gli illeciti ambientali** (art. 1, co. 1, lett. i) modificata nel corso dell'esame in Commissione).

Con riferimento a tale ultima disposizione, appare opportuno un approfondimento sull'effettiva necessità di utilizzare, ai fini di una chiara formulazione del testo e del suo effettivo contenuto precettivo, l'aggettivo "interessanti"

L'attribuzione di tali ulteriori funzioni amplia le 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** 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** 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** 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**, 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 prevede che i componenti della Commissione dichiarino alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista alcuna delle condizioni indicate nel codice di autoregolamentazione proposto con la [Relazione dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, approvata nella seduta del 23 settembre 2014](#).

Testimonianze

Con riferimento al profilo delle testimonianze davanti alla Commissione, la proposta di legge, riproducendo le corrispondenti disposizioni della [L. 1/2014](#), dispone l'applicazione delle disposizioni previste dagli artt. da 366 (*Rifiuto di uffici legalmente dovuti*) a 372 (*Falsa testimonianza*) del codice penale.

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**, riproducendo il dettato della [L. 1/2014](#), prevede 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. Si 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.

La proposta di legge disciplina 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 tempestivamente (sulla base di una modifica approvata dalla Commissione) 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**. La proposta di legge dispone, inoltre, sulla base di una modifica approvata dalla Commissione, che, **su richiesta dell'autorità giudiziaria** che procede, **sono 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). Sulla base di una modifica approvata dalla Commissione, si 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, la proposta di legge reca 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, **la proposta di legge** prevede 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 è fissato 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.

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".

cost003	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	 CD_ambiente

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.