



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

A.C. 80, A.C. 532, A.C. 717, A.C. 737

Dossier n° 21 - Schede di lettura
17 gennaio 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	80	532	717	737
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 ad altri comparti del settore ambientale	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	Parlamentare
Primo firmatario:	Braga	Ilaria Fontana	Rotelli	Evi
Date:				
presentazione:	13 ottobre 2022	8 novembre 2022	14 dicembre 2022	27 dicembre 2022
assegnazione:	25 novembre 2022	30 novembre 2022	13 gennaio 2023	17 gennaio 2023
Commissioni competenti:	VIII Ambiente	VIII Ambiente	VIII Ambiente	VIII Ambiente
Sede:	referente	referente	referente	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni) e V Bilancio e Tesoro	II Affari Costituzionali, Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni) e V Bilancio e Tesoro	II Affari Costituzionali, Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni) e V Bilancio e Tesoro	II Affari Costituzionali, 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 in esame prevedono l'**istituzione** di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati.

La pdl **C. 717** integra la denominazione, e quindi l'ambito di operatività della Commissione, alle attività illecite connesse ad altri comparti del settore ambientale.

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 XVIII legislatura, la ricostituzione della Commissione è stata disposta dalla legge 7 agosto 2018, n. 100. L'attività della Commissione nella XVIII legislatura si è conclusa con l'approvazione della relazione finale approvata nella seduta del 15 settembre 2022 ([Doc. XXIII, n. 36, della XVIII legislatura](#)).

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 riprende quella prevista dalla L. 100/2018, che viene integrata con l'aggiunta di ulteriori funzioni.

Le **funzioni già previste dalla legge n. 100/2018**, che vengono confermate (con un'unica eccezione, di seguito evidenziata) dalle proposte di legge complessivamente considerate, sono:

- **svolgere indagini** atte a fare luce **sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, sulle organizzazioni in esse coinvolte** o ad esse comunque collegate, sui loro assetti societari e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata;
Si fa notare che le pdl **C. 532** e **C. 717** fanno riferimento non solo alla gestione dei rifiuti ma anche alla gestione degli imballaggi.
- individuare le connessioni tra le attività illecite nel settore dei rifiuti e altre attività economiche, con particolare riguardo al **traffico dei rifiuti all'interno dei territori comunali e provinciali, tra le diverse regioni del territorio nazionale e verso Stati esteri**;

L'**A.C. 717** precisa, in proposito, l'esigenza di tener anche conto del divario fra le diverse regioni nella dotazione di impianti per la gestione dei rifiuti, come evidenziato nel Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (PNGR).

- 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** verso destinazioni estere, e, contestualmente, 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**;

L'**A.C. 717** precisa, in relazione allo svolgimento di indagini in collaborazione con le autorità di inchiesta degli Stati destinatari dei rifiuti, che tali indagini siano anche volte ad accertare l'esistenza e l'ubicazione degli impianti a cui i rifiuti sono destinati nonché le modalità di trattamento dei rifiuti medesimi.

- verificare l'eventuale sussistenza di **comportamenti illeciti nell'ambito della pubblica amministrazione** 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;

L'**A.C. 717** precisa che la verifica in questione deve svolgersi non solo in relazione al ciclo dei rifiuti ma anche **ad altri settori ambientali** e per quanto riguarda in particolare il rilascio delle autorizzazioni, la destinazione e l'**utilizzo dei fondi del PNRR in campo ambientale**.

- verificare l'eventuale sussistenza di **attività illecite relative ai siti inquinati e alle attività di bonifica nonché alla gestione dei rifiuti radioattivi**, verificando altresì lo stato di attuazione delle operazioni di bonifica dei medesimi siti;

L'**A.C. 717** integra tale previsione in relazione all'esigenza di individuazione del responsabile della contaminazione. La stessa pdl prevede inoltre (alla lettera i) del comma 1 dell'art. 1) che la Commissione verifichi l'eventuale sussistenza di illeciti connessi alla **gestione dei rifiuti radioattivi**, anche in relazione alla condizione di sicurezza dei siti in cui sono temporaneamente depositati i rifiuti radioattivi nelle more della localizzazione, della costruzione e dell'esercizio del Deposito nazionale.

- verificare l'eventuale sussistenza di **attività illecite nella gestione del servizio idrico integrato** per quel che attiene alla gestione degli impianti di depurazione delle acque nonché alla gestione dello smaltimento dei fanghi e dei reflui provenienti da tali impianti;

Si fa notare, inoltre, che la pdl **C. 532** fa riferimento non solo ai fanghi ma anche ai gessi.

- **verificare la corretta attuazione della normativa vigente in materia ambientale**, relativamente agli ambiti di indagine della Commissione di inchiesta istituita dalla presente legge **nonché all'applicazione della legge 68/2015**, recante disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente;
- verificare l'eventuale sussistenza di **attività illecite relative alla gestione e allo smaltimento dei materiali contenenti amianto** nonché il rispetto della normativa vigente ed eventuali inadempienze da parte di soggetti pubblici e privati;
- indagare sulle attività illecite legate al **fenomeno degli incendi** e su altre condotte illecite riguardanti gli **impianti di deposito, trattamento e smaltimento dei rifiuti ovvero i siti abusivi di discarica**;
- **compiere, a fini conoscitivi, sopralluoghi o visite presso gli impianti** che adottano procedimenti riconosciuti di migliore qualità e maggiore efficacia in campo ambientale, ovvero adottano tecnologie e procedimenti sperimentali che presentano interessanti prospettive di sviluppo e applicazione, in attuazione dei principi dell'economia circolare, al fine di prevenire gli illeciti ambientali.

Si fa notare che la pdl **C. 532** aggiunge, ai principi dell'economia circolare, anche gli obiettivi della transizione ecologica. La pdl **C. 717** aggiunge un riferimento anche ai principi della bioeconomia circolare.

L'**A.C. 532** inoltre aggiunge (al comma 1, lettere da d) a g), dell'art. 1), rispetto al testo della legge n. 100/2018, le seguenti **ulteriori funzioni**:

- indagare sull'esistenza di attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nel **settore agricolo e agroalimentare**, comprese quelle connesse a forme di criminalità organizzate, anche ai fini dell'aggiornamento e del potenziamento della normativa in materia di reati agroalimentari, a tutela della salute umana, del lavoro e dell'ambiente;

- indagare sull'esistenza di eventuali illeciti connessi alla produzione, alla diffusione e allo **smaltimento degli impianti per la produzione di energia rinnovabile con particolare riferimento al fine vita dei pannelli fotovoltaici, delle pale eoliche, delle batterie**, nonché di ogni altro materiale o dispositivo utilizzato nelle infrastrutture per la produzione di energia rinnovabile;

Una previsione analoga è contenuta nella lettera f) del comma 1 dell'art. 1 dell'**A.C. 717**.

- verificare gli impatti delle oscillazioni del **costo delle materie prime e dell'energia nel comparto della preparazione per il riutilizzo e del riciclo dei rifiuti**;

- analizzare le cause dell'**abbandono sul suolo e nell'ambiente di prodotti monouso, anche in plastica**, verificare l'attuazione data alle disposizioni che recano le misure sanzionatorie applicabili a tale

condotta e proporre iniziative per la promozione dell'uso di prodotti riutilizzabili o rinnovabili, al fine di evitare il ricorso a prodotti monouso.

L'**A.C. 80** aggiunge (al comma 1, lettera g), dell'art. 1), rispetto al testo della legge n. 100/2018, l'ulteriore funzione di **verificare la corretta attuazione della normativa vigente in materia di gestione dei rifiuti pericolosi** e della loro puntuale e precisa **caratterizzazione e classificazione** e svolgere indagini atte ad accertare eventuali attività illecite connesse a tale gestione.

Il **comma 2** dell'art. 1 delle proposte di legge prevede, riproducendo il testo del corrispondente comma della legge n. 100/2018, 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. 100/2018, 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'**art. 82 Cost.**, 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, analogamente a quanto previsto dalla L. 100/2018, 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 disciplina la composizione della Commissione prevedendo, in particolare, che:

- la Commissione sia composta da 10 senatori e 10 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;
Si fa notare che il **requisito della proporzionalità rispetto al numero dei componenti i gruppi parlamentari** è previsto sia dall'**art. 82 Cost.** sia dall'art. 141, comma 1, del Regolamento della Camera e sia dall'art. 162, comma 3, del Regolamento del Senato.
Si fa notare che, rispetto al numero di componenti previsto dalla legge 100/2018, le proposte in esame operano una **riduzione del 33% (sia nel numero dei deputati sia nel numero dei senatori)**, in linea con la riduzione del numero dei parlamentari operata dalla legge cost. 1/2020 nel testo degli artt. 56 e 57 Cost.
- 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);
- i componenti della Commissione dichiarano alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista alcuna delle condizioni indicate nel codice di autoregolamentazione proposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita dalla legge 19 luglio 2013, n. 87, con la [relazione approvata nella seduta del 23 settembre 2014](#).

Testimonianze

Con riferimento al profilo delle testimonianze davanti alla Commissione, le proposte di legge in esame, con norme di identico tenore (**art. 3**) che riproducono le corrispondenti disposizioni della L. 100/2018, dispongono 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**, delle proposte di legge prevede, riproducendo il dettato della legge 100/2018, la **possibilità per la Commissione di ottenere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste 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.

Il **comma 2** delle proposte di legge specifica, riproducendo il dettato della legge 100/2018, che per il **segreto di Stato** si applica quanto previsto dalla [legge 3 agosto 2007, n. 124](#).

Inoltre il **comma 3**, riproducendo il dettato della legge 100/2018, disciplina il potere della Commissione di **stabilire quali atti e documenti non dovranno essere divulgati**.

Il **comma 4**, riproducendo il dettato della legge 100/2018, 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. 100/2018) 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).

Organizzazione interna della Commissione

Con riferimento all'organizzazione interna, le proposte di legge recano disposizioni identiche alla L. 100/2018, 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.

La **disciplina dell'attività e del funzionamento della Commissione** viene demandata (riproducendo anche in questo caso il disposto della L. 100/2018) ad un apposito **regolamento interno**.

Spese per il funzionamento della Commissione

Relativamente alle spese per il funzionamento della Commissione, le proposte di legge prevedono, riproducendo il disposto della L. 100/2018, che le stesse siano poste **a carico dei bilanci di Camera e Senato in parti uguali**.

Differenze rispetto alla L. 100/2018 si riscontrano invece nei **limiti massimi** delle spese autorizzate. Mentre la legge prevede che le spese in questione sono stabilite nel limite massimo di 100.000 euro per l'anno 2018 e di 200.000 euro per ciascuno degli anni successivi, le proposte di legge **C. 80, C. 532 e C. 717** prevedono, rispettivamente, un limite di 100.000 euro, di 150.000 euro e di 120.000 euro a decorrere dal 2023.

Si fa notare che le medesime proposte di legge prevedono un limite di spesa anche in relazione al 2022, che dovrà quindi essere soppresso essendo tale anno già concluso.

L'**A.C. 737** prevede invece un limite massimo di 150.000 euro annui *ma senza indicare la decorrenza*.

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".