



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

A.C. 80 ed abb.

Dossier n° 9 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
25 gennaio 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	80 ed 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
Commissione competente :	VIII Ambiente

Contenuto

Il testo unificato delle proposte di legge C. 80, C. 532, C. 605, C. 717 e C. 737, **adottato come testo base** dalla VIII Commissione nella seduta del 19 gennaio 2023, come risultante dagli emendamenti approvati nella seduta del 24 gennaio 2023, prevede l'istituzione, per la durata della presente legislatura, di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e ad altri comparti del settore ambientale.

Rispetto alla Commissione della XVIII legislatura, il testo unificato in esame 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](#)).

Per quanto riguarda i **compiti attribuiti alla Commissione di inchiesta**, oltre a confermare i compiti previsti nella scorsa legislatura, vengono previste (dall'art. 1, comma 1) anche nuove funzioni.

Le funzioni già previste dalla legge n. 100/2018, che vengono confermate, e in taluni casi meglio specificate (ad esempio con riferimento al PNRR), sono, in sintesi:

a) svolgere indagini atte a fare luce sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e dei rifiuti di imballaggio, sulle organizzazioni in esse coinvolte o ad esse comunque collegate, sui loro assetti societari e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata;

b) individuare le connessioni tra le attività illecite nel settore dei rifiuti e altre attività economiche;

c) individuare le specifiche attività illecite connesse al traffico transfrontaliero dei rifiuti;

d) 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; viene precisato che ciò deve avvenire anche in riferimento alla destinazione e **all'utilizzo dei fondi previsti dal PNRR**;

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

f) verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite nella gestione del servizio idrico;

g) verificare la corretta attuazione della normativa vigente in materia ambientale;

h) verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite relative alla gestione e allo smaltimento dei materiali contenenti amianto;

i) 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;

l) compiere, a fini conoscitivi, sopralluoghi o visite presso gli impianti, anche approfondendo il tema dell'*end of waste*

Sono inoltre aggiunte le seguenti **nuove funzioni** non previste dalla legge istitutiva della scorsa legislatura:

m) indagare sull'esistenza di eventuali **illeciti connessi allo smaltimento degli impianti per la produzione di energia rinnovabile**, cosiddetti «rifiuti emergenti», con particolare riferimento al fine-vita dei

pannelli solari fotovoltaici, delle pale eoliche, delle batterie, nonché di ogni altro materiale o dispositivo utilizzato nelle infrastrutture per la produzione di energia da fonte rinnovabile;

n) indagare sull'esistenza di **attività illecite nel settore agricolo e agroalimentare**, comprese quelle connesse a forme di criminalità organizzata, commesse anche attraverso sofisticazioni e contraffazione di prodotti enogastronomici, di etichettature e di marchi di tutela, ivi compreso il loro traffico transfrontaliero, 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 nonché del contrasto al traffico illecito di prodotti "*made in Italy*";

o) 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, compostabili o rinnovabili, al fine di evitare il ricorso a prodotti monouso.

o-bis) indagare sulle attività illecite legate al fenomeno delle zoomafie, nonché verificare la corretta applicazione del Titolo IX *bis* del codice penale, relativo ai delitti contro il sentimento per gli animali.

Le successive disposizioni recate dal testo unificato riproducono, nella sostanza, la disciplina vigente nella scorsa legislatura.

In particolare, l'art. 1 prevede che la Commissione: **riferisca al Parlamento con cadenza annuale** e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità e comunque **al termine dei suoi lavori** (comma 2); proceda **alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e limitazioni dell'autorità giudiziaria** (comma 3).

L'art. 2 disciplina la **composizione della Commissione** prevedendo, in particolare, che la Commissione sia composta da **18 senatori e 18 deputati** – nominati dai Presidenti della Camera di appartenenza in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di almeno un deputato per ciascun gruppo esistente alla Camera e di almeno un senatore per ciascun gruppo esistente al Senato.

Con riferimento al profilo delle **testimonianze davanti alla Commissione**, l'art. 3 dispone l'applicazione delle disposizioni previste dagli articoli 366 (Rifiuto di uffici legalmente dovuti), 367 (Simulazione di reato), 368 (Calunnia), 369 (Autocalunnia), 370 (Simulazione o calunnia per un fatto costituente contravvenzione), 372 (Falsa testimonianza) del codice penale.

L'art. 4 disciplina l'**acquisizione di atti e documenti** da parte della Commissione, prevedendo 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. Viene inoltre disposto che per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124, nonché attribuito alla Commissione il potere di stabilire quali atti e documenti non dovranno essere divulgati.

L'art. 5 reca disposizioni 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'art. 6 reca disposizioni in merito 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 ad un apposito regolamento interno. Lo stesso articolo dispone che le **spese per il funzionamento** della Commissione sono stabilite nel **limite massimo di 300.000 euro per l'anno 2023 e per ciascuno degli anni successivi** e sono poste per metà a carico del bilancio del Senato e per metà a carico del bilancio della Camera. I Presidenti delle Camere, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle predette spese di funzionamento, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La materia, attenendo all'esercizio di un potere costituzionale delle Assemblee parlamentari (il potere d'inchiesta previsto dall'articolo 82 della Costituzione), 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

Come già ricordato, l'articolo 82 Cost. prevede che ciascuna Camera possa disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

L'istituzione della Commissione di inchiesta può essere deliberata anche da una sola Camera, con atto non legislativo. Nella storia parlamentare si è però andata affermando la prassi di deliberare le inchieste anche con legge, affidandole a Commissioni composte di deputati e senatori, ovvero, in alcuni casi, con due delibere di identico contenuto adottate dalle rispettive assemblee con gli strumenti regolamentari. Nel primo

caso viene istituita una vera e propria Commissione bicamerale, mentre nel secondo si hanno due distinte Commissioni che possono deliberare di procedere in comune nei lavori d'inchiesta, rimanendo tuttavia distinte quanto ad imputazione giuridica dei rispettivi atti.

In ogni caso, per quanto riguarda il procedimento di formazione, l'articolo 140 del Regolamento della Camera e l'articolo 162 del Regolamento del Senato stabiliscono che per l'esame delle proposte di inchiesta si segue la procedura prevista per i progetti di legge.

Per quanto riguarda la nomina dei componenti, il secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione prevede che la composizione della Commissione deve rispecchiare la **proporzione dei Gruppi**; tale nomina, quindi, deve essere improntata al rispetto del principio di proporzionalità.

Di conseguenza, si applicano l'articolo 56, comma 3, del regolamento Camera e l'articolo 25, comma 3, reg. Senato, i quali stabiliscono che per le nomine delle Commissioni che, per prescrizione di legge o regolamento debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari, il Presidente comunica ai Gruppi il numero dei posti spettanti a ciascuno in base al suddetto criterio richiedendo la designazione di un eguale numero di nomi.



L'articolo 82, comma secondo, della Costituzione stabilisce anche che la Commissione d'inchiesta procede alle indagini ed agli esami con **gli stessi poteri** delle Commissioni d'inchiesta e **le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria** (c.d. principio del parallelismo).

I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente quelli propri della fase "istruttoria" delle indagini giudiziarie, dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati ed irrogare sanzioni. La Commissione può quindi disporre ispezioni e perquisizioni personali e domiciliari, sequestri, intercettazioni telefoniche, perizie, ricognizioni, esperimento di prove testimoniali ed accompagnamento coattivo dei testi renitenti.

Nel caso del provvedimento in esame, per le **convocazioni e le audizioni di testimoni dinanzi alla Commissione** si applicano gli articoli 366 (Rifiuto di uffici legalmente dovuti), 367 (Simulazione di reato), 368 (Calunnia), 369 (Autocalunnia), 370 (Simulazione o calunnia per un fatto costituente contravvenzione) e 372 (Falsa testimonianza) del codice penale, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria.

La Commissione deve comunque assicurare il rispetto dei diritti fondamentali di difesa discendenti dal disposto dell'articolo 24 Costituzione riconoscendo, ad esempio, il diritto all'assistenza del difensore ogni volta che il suo mancato esercizio possa pregiudicare la posizione processuale della persona interrogata.

Il parallelismo con i poteri della magistratura disposto dal citato comma secondo dell'articolo 82 della Costituzione si estende anche agli aspetti relativi alle **limitazioni** dei poteri della Commissione stessa. In via generale si può affermare che lo svolgimento dell'inchiesta trova gli stessi limiti che la vigente legislazione pone alle indagini dell'autorità giudiziaria, fermo restando che l'atto istitutivo della Commissione può disporre di ulteriori, ovvero prevedere l'inapplicabilità nei confronti della Commissione stessa di disposizioni limitative dell'attività d'indagine dell'autorità giudiziaria.

Cost009	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	 CD_ambiente