

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 326

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BRATTI, MARIANI, FERRANTI, CENNI, BRAGA,
MARIANELLA BIANCHI, BORGHI, CARRA**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti in materia ambientale

Presentata il 18 marzo 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge è volta ad istituire, nella XVII legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti in materia ambientale, tema di cui il Parlamento deve oggi occuparsi con particolare attenzione, anche alla luce degli esiti dell'attività svolta nel corso della passata legislatura dalla analoga Commissione di inchiesta che ha focalizzato la propria attenzione sul ciclo dei rifiuti. Questa esperienza ha, infatti, dimostrato che le organizzazioni criminali hanno affinato la propria azione, estendendone il raggio ad altri illeciti ambientali — l'abusivismo edilizio e quelli connessi al ciclo delle acque — dando vita a un omogeneo

disegno criminoso, che pone l'ambiente al centro della loro attività: al riguardo oggi, infatti, si parla di « ecomafie ».

Soprattutto in alcune zone del Paese la disomogeneità e la lacunosità della disciplina normativa, uniti ad un sistema dei controlli non sempre incisivo, pregiudicano l'azione di contrasto e di repressione delle illegalità. Infatti, laddove i poteri pubblici non agiscono in modo efficace, le maglie si allargano, agevolando la penetrazione della criminalità fino alla gestione diretta dei servizi o di altre attività. Si crea una sorta di *network* malavitoso che, in alcuni casi, rende impossibile distinguere le diverse situazioni e l'imputazione delle responsabilità. Simbolico della situazione italiana è lo strumento del commissaria-

mento a cui spesso si ricorre per fronteggiare le situazioni in cui i poteri pubblici desiderano fuggire dalle loro responsabilità. In questi casi l'esperienza ha dimostrato che non solo i problemi non vengono risolti, ma si creano vere e proprie voragini nei conti pubblici mediante la moltiplicazione di costi con l'istituzione di strutture superflue e l'affidamento pretestuoso di incarichi di consulenza.

Ciò che è emerso nel corso dell'inchiesta svolta nella passata legislatura sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti è, con specifico riferimento al settore dei rifiuti, una sostanziale confusione normativa e, soprattutto, amministrativa. Con riferimento alla situazione siciliana, la Commissione ha evidenziato la presenza di un « disordine organizzativo da far nascere la fondata opinione che esso stesso sia intenzionalmente architettato al fine di funzionare come generale giustificazione per l'inefficienza di ciascuna articolazione della macchina burocratica, in modo che ciascun ufficio può giustificare la propria inefficienza con la presunta inefficienza di un altro ufficio, e così via all'infinito, in una perversa spirale, e comunque in modo da far perdere a chi eventualmente volesse capirci qualcosa il bandolo della matassa. Il ciclo dei rifiuti in Sicilia è un esempio di "disfunzione organizzata" ».

In molti casi potrebbe invece essere sufficiente una normativa chiara e univoca, che renda evidente la distribuzione delle competenze, consentendo in tal modo alle autorità preposte di perseguire ogni forma di illecito. Del resto, l'esperienza delle passate Commissioni di inchiesta ha già evidenziato le principali lacune normative che pregiudicano l'azione delle forze di polizia impegnate sul fronte dei « reati ambientali ».

L'esperienza passata ha inoltre rivelato l'esistenza di un'ampia categoria di attività illecite di natura ambientale che, pur riferibili ad associazioni criminali, non sono riconducibili a sodalizi di tipo mafioso, ma a soggetti che, al fine di ridurre i costi, intraprendono attività di intermediazione tali da eludere le procedure previste dalla legge a tutela dell'ambiente. Le audizioni

effettuate dalle passate Commissioni hanno consentito di rilevare come attualmente si stia verificando un progressivo ampliamento del raggio di interesse e penetrazione delle organizzazioni criminali nel settore ambientale, anche attraverso il sostegno fornito da imprenditori e soggetti non propriamente affiliati alle cosche, indagati spesso per concorso esterno in associazione mafiosa. Attraverso questi contatti, la criminalità organizzata, consapevole della valenza strategica assunta dal settore in questione, sta tentando di acquisirne la gestione complessiva inserendosi anche nel circuito internazionale.

Questo dato particolarmente significativo è emerso in modo evidente nel corso dell'attività di approfondimento della Commissione sul ciclo dei rifiuti nella scorsa legislatura: « i reati ambientali, al pari di altre tipologie di reati, quali il traffico di stupefacenti, il traffico di esseri umani, il riciclaggio, sono reati a vocazione tipicamente transnazionale, il che significa che spesso gli organi investigativi si trovano di fronte alla necessità di superare i confini nazionali e instaurare collegamenti di indagine con l'autorità giudiziaria e la polizia giudiziaria di altri Paesi. La recente attribuzione della competenza in merito al reato di cui all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (traffico organizzato illecito di rifiuti) alle procure distrettuali antimafia è il segno del recepimento da parte del legislatore del dato fattuale che caratterizza il traffico di rifiuti, ossia la naturale tendenza a superare i confini regionali e nazionali, sicché gli investigatori necessitano degli strumenti di indagine più incisivi di cui sono dotate le procure distrettuali antimafia. Nell'ambito delle singole relazioni territoriali è emerso come diverse regioni italiane siano interessate dai traffici transfrontalieri illeciti di rifiuti, soprattutto quelle regioni che dispongono di porti di dimensioni tali da rendere difficile un controllo capillare da parte delle forze dell'ordine. (...) Connessi sono anche i reati di riciclaggio e di reimpiego dei profitti illeciti, reati questi che hanno

un'elevata potenzialità offensiva essendo in grado di incidere sul corretto funzionamento del mercato, alterandone le regole basilari. Si è anche avuto modo di constatare come il reato di traffico illecito di rifiuti sia normalmente accompagnato dalla consumazione di altri reati, come i reati fiscali, i reati di falso ed il reato di riciclaggio ».

Con l'obiettivo di proseguire, ampliandola, l'importante attività svolta nelle precedenti legislature in questa materia, la presente proposta di legge istituisce, per la durata della XVII legislatura, una Commissione di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti in materia ambientale, composta da dodici senatori e da dodici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari. I componenti sono nominati anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione e dichiarano alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nella proposta di autoregolamentazione avanzata, con la relazione approvata nella seduta del 3 aprile 2007, dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare istituita dalla legge 27 ottobre 2006, n. 277.

La novità di questa Commissione, rispetto alle esperienze passate, sta nell'ampliamento dei compiti. Ad essa, infatti, sono anzitutto attribuiti, ai sensi dell'articolo 1, compiti inerenti lo svolgimento di indagini atte a fare luce sul ciclo dei rifiuti, anche con riferimento alle attività di bonifica dei siti inquinati nel territorio nazionale, alla gestione dei rifiuti radioattivi, nonché a verificare la corretta attuazione della normativa vigente in materia di gestione dei rifiuti e la loro puntuale e precisa caratterizzazione e classificazione. La Commissione deve altresì indagare sull'uso del territorio e sul fenomeno del-

l'abusivismo edilizio, nonché sul ciclo delle acque.

L'inchiesta dovrà inoltre approfondire non solo la legittimità delle condotte delle pubbliche amministrazioni coinvolte, ma anche focalizzarsi sui soggetti privati, sulle organizzazioni coinvolte e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata, con specifico riferimento alle associazioni di cui agli articoli 416 e 416-*bis* del codice penale e sui relativi collegamenti transnazionali con organizzazioni criminali straniere.

In particolare, la Commissione dovrà accertare la congruità della normativa su tutta la materia oggetto dell'inchiesta ed evidenziare, anche nelle relazioni periodiche, gli aspetti più problematici e le soluzioni più efficaci per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e per rimuovere le disfunzioni accertate anche attraverso la sollecitazione al recepimento di normative previste in direttive comunitarie non introdotte nell'ordinamento italiano e in trattati o accordi internazionali non ancora ratificati dall'Italia.

Nell'espletamento delle sue funzioni la Commissione opera, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, con gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria, ma non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatti salvi l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale. Per tutti gli altri aspetti, questa proposta di legge ricalca in buona parte i contenuti della legge 6 febbraio 2009, n. 6, istitutiva della Commissione di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella XVI legislatura, che ha ben funzionato nella passata legislatura.

In ragione dell'esigenza di fare piena luce sul fenomeno delle infiltrazioni criminali nel settore ambientale, si auspica pertanto la rapida approvazione della proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Istituzione e funzioni della Commissione).

1. È istituita, per la durata della XVII legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti in materia ambientale, di seguito denominata « Commissione », con il compito di:

a) svolgere indagini atte a fare luce sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, anche con riferimento alle attività di bonifica dei siti inquinati nel territorio nazionale e alla gestione dei rifiuti radioattivi, nonché a verificare la corretta attuazione della normativa vigente in materia di gestione dei rifiuti e la loro puntuale e precisa caratterizzazione e classificazione;

b) svolgere indagini atte a fare luce sull'uso del territorio, sul fenomeno dell'abusivismo edilizio, in particolare verificando l'attuazione e la congruità delle disposizioni normative in materia;

c) svolgere indagini atte a fare luce sulle attività illecite connesse alla gestione degli impianti di depurazione delle acque e allo smaltimento dei reflui;

d) verificare l'eventuale sussistenza di comportamenti illeciti da parte della pubblica amministrazione centrale e periferica e dei soggetti pubblici o privati operanti nella gestione del ciclo dei rifiuti;

e) svolgere indagini atte a fare luce sulle organizzazioni coinvolte o comunque collegate alle suddette attività, sui loro assetti societari e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata, con specifico riferimento alle associazioni di cui agli articoli 416 e 416-bis del codice penale e sugli eventuali collegamenti transnazionali con organizzazioni criminali straniere.

2. La Commissione riferisce al Parlamento ogni qualvolta ne ravvisi la necessità e comunque al termine dei suoi lavori. Le relazioni possono contenere proposte di soluzioni legislative e amministrative ritenute necessarie per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e per rimuovere le disfunzioni accertate anche attraverso la sollecitazione al recepimento di normative previste in direttive comunitarie non introdotte nell'ordinamento italiano e in trattati o accordi internazionali non ancora ratificati dall'Italia.

3. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. 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, fatti salvi l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

ART. 2.

(Composizione della Commissione).

1. La Commissione è composta di dodici senatori e di dodici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, 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. I componenti sono nominati anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione. I componenti della Commissione dichiarano alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nella proposta di autoregolamentazione avanzata, con la relazione approvata nella seduta del 3 aprile 2007, dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare istituita dalla legge 27 ottobre 2006, n. 277.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei

deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti la Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggiore numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

4. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 3.

5. Le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 si applicano anche per le elezioni suppletive.

ART. 3.

(Testimonianze).

1. Ferme le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni previste dagli articoli da 366 a 372 del codice penale.

ART. 4.

(Acquisizione di atti e documenti).

1. La Commissione può ottenere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti dal segreto. In tale ultimo caso la Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti

con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

2. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

3. Il segreto funzionale riguardante atti e documenti acquisiti dalla Commissione in riferimento ai reati di cui agli articoli 416 e 416-*bis* del codice penale non può essere opposto ad altre Commissioni parlamentari di inchiesta.

ART. 5.

(Obbligo del segreto).

1. I componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, comma 2.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le pene di cui al comma 2 si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

ART. 6.

(Organizzazione interna).

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un re-

golamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati, costituiti secondo il regolamento di cui al comma 1.

3. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione si avvale dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria e può avvalersi di tutte le collaborazioni, che ritenga necessarie, di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 65.000 euro per l'anno 2013 e di 130.000 euro per ciascuno degli anni successivi e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle spese di cui periodo precedente, 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.

7. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività propria e delle analoghe Commissioni precedenti.

