



N. 13 - luglio 2018

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati

E' all'esame dell'Assemblea del Senato il disegno di legge, già approvato dalla Camera dei deputati, che prevede l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali ad esse correlati ([A.S. 627](#), che ha assorbito i disegni di legge n. [218](#) e [570](#)), sul quale la Commissione 13a, Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato, nella [seduta del 25 luglio 2018](#), ha, in sede redigente, all'unanimità conferito mandato al relatore a riferire favorevolmente sul testo degli articoli del provvedimento.

Contenuto

Il **disegno di legge n. 627**, già approvato all'unanimità in prima lettura dalla Camera dei deputati lo scorso 10 luglio (*cf.* [C.85](#) che ha assorbito le proposte [C.103](#), [C.414](#), [C.785](#)), è stato esaminato in sede redigente dalla **13^a Commissione permanente** del Senato (Territorio, ambiente, beni ambientali), congiuntamente ai disegni di legge n. 218 e 570.

Sul testo, che reca norme per l'istituzione, anche in questa legislatura, di una **Commissione bicamerale di inchiesta sul fenomeno degli illeciti ambientali nel ciclo dei rifiuti**, sono stati resi [pareri](#) dalle commissioni 1^a (Aff. costituzionali), 2^a (Giustizia), 5^a (Bilancio) del Senato; è di seguito stato approvato dalla 13a Commissione, **all'unanimità, il mandato al relatore a riferire favorevolmente all'Assemblea** sul testo degli articoli del disegno di legge n. 627, **nel testo già approvato dalla Camera dei deputati**.

La presente Nota breve analizza i contenuti della proposta legislativa, richiamando in particolare gli aspetti differenziali del disegno di legge istitutivo qui in esame, rispetto ai contenuti già previsti dalla legge istitutiva della Commissione di inchiesta nella passata legislatura: aspetti, innovativi, che riguardano - in estrema sintesi - la verifica dello stato di attuazione delle **bonifiche dei siti inquinati** e della corretta **attuazione della normativa in materia ambientale** nonché **l'applicazione della Legge 22 maggio 2015, n. 68**, in materia dei c.d. ecreati; la verifica della sussistenza di **attività illecite** relative alla gestione e allo **smaltimento dei materiali contenenti amianto** e l'indagine sulle attività illecite legate al **fenomeno degli incendi** e su altri fenomeni illeciti riguardanti gli **impianti** di gestione dei **rifiuti** ovvero i **siti abusivi di discarica**. Infine, si segnala il previsto svolgimento, a fini conoscitivi, di **sopralluoghi o visite presso gli impianti che adottano procedimenti riconosciuti di migliore qualità e maggiore efficacia in campo ambientale**, con esperienze di sviluppo e applicazione dei principi **dell'economia circolare**, al fine di **prevenire gli illeciti ambientali**.

Istituzione e durata della Commissione

Il disegno di legge n. [627](#) prevede 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 nella seduta del 28 febbraio 2018](#).

Si 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'articolo 1, comma 1**, riproduce quella prevista dalla originaria **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 verso 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 nell'ambito 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 disegno di legge aggiunge alle suddette funzioni la **verifica 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 (c.d. ecoreati).

Si segnala, al riguardo, che, nella XVII legislatura, la Commissione ha prodotto una [Relazione sulla verifica dell'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, in materia di delitti contro l'ambiente](#), approvata dalla Commissione nella seduta del 23 febbraio 2017.

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 previste dal testo riguardano:

- la verifica della **sussistenza di attività illecite** relative alla gestione e allo **smaltimento dei materiali contenenti amianto**, verificando altresì le inadempienze da parte dei soggetti pubblici e privati e il rispetto della normativa vigente (lett. h);
- l'indagine sulle attività illecite legate al **fenomeno degli incendi** e su altri fenomeni illeciti riguardanti gli **impianti** di gestione dei **rifiuti** ovvero i **siti abusivi di discarica** (art. 1, co. 1, lett. i);
- lo svolgimento, a fini conoscitivi, di **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** (art. 1, co. 1, lett. l).

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

Per l'esame delle funzioni come previste anche dagli altri disegni di legge, posti all'esame congiunto della 13a Commissione del Senato, (AA.SS. 218 e 570, oltreché 627), e per la disamina degli aspetti differenziali tra questi, si veda anche la [Nota Breve](#) per l'esame in Commissione e il relativo [Testo a fronte](#).

Poteri della Commissione

In linea con il disposto della [L. 1/2014](#), il **comma 3 dell'articolo 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 e dall'art. 162, comma 5, del regolamento del Senato; quest'ultimo reca la dicitura 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'articolo 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'**articolo 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](#). È stato previsto che, qualora una delle situazioni previste nel citato codice di autoregolamentazione sopravvenga, **successivamente alla nomina**, a carico di uno dei componenti della Commissione di inchiesta, questi ne **informa immediatamente** il Presidente della Commissione stessa e i Presidenti di Camera e Senato.

Si segnala che analoga disposizione è prevista dalla legge istitutiva della Commissione antimafia nella XVII legislatura (art.2, comma 1, della [legge 19 luglio 2013, n. 87](#)).

Si ricorda poi che con deliberazione della Commissione antimafia di un codice di autoregolamentazione, assunta dalla Commissione antimafia nella XVII legislatura (Doc. XXIII, n. 3), è stata poi approvata in materia una relazione nella seduta del 23 settembre 2014 (discussa dall'Assemblea del Senato nella seduta del 29 ottobre 2014).

In ordine all'obbligo di dichiarazione altresì riferito alla sopravvenienza delle condizioni, dopo la costituzione della Commissione, nel qual caso il parlamentare interessato deve informare immediatamente il Presidente della Camera di appartenenza, può essere utile rammentare che nella Relazione finale approvata dalla Commissione antimafia al termine della XVII legislatura si evidenzia come non appaia "allo stato percorribile - per coerenza con i principi generali dell'ordinamento parlamentare e con gli articoli 1 e 67 della Costituzione - l'ipotesi di attribuire alle Presidenze di Camera e Senato un "potere sanzionatorio" nei confronti dei parlamentari la cui posizione risultasse in contrasto con il codice di autoregolamentazione, ma tale disciplina potrebbe essere opportunamente integrata, prevedendo la successiva comunicazione da parte del Presidente della Camera interessata anche al presidente della Commissione. In merito alla qualità di componente della Commissione, occorre infatti ricordare che durante i lavori sono occorse vicende giudiziarie che hanno lambito l'attività di singoli commissari, che hanno posto l'esigenza di una ulteriore riflessione sul tema della composizione della Commissione, che non è nella disponibilità di quest'ultima, e sullo status di componente rispetto alle generali prerogative del parlamentare".

Testimonianze

Con riferimento al profilo delle testimonianze davanti alla Commissione, il disegno 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**.

Nel dettaglio, l'art. 366 del c.p., in materia di Rifiuto di uffici legalmente dovuti, dispone che chiunque, nominato dall'autorità giudiziaria perito, interprete, ovvero custode di cose sottoposte a sequestro dal giudice penale, ottiene con mezzi fraudolenti l'esenzione dall'obbligo di comparire o di prestare il suo ufficio, è punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa da euro 30 a euro 516. Le stesse pene si applicano a chi, chiamato dinanzi all'autorità giudiziaria per adempiere ad alcuna delle predette funzioni, rifiuta di dare le proprie generalità, ovvero di prestare il giuramento richiesto, ovvero di assumere o di adempiere le funzioni medesime. Le

disposizioni in questione si applicano alla persona chiamata a deporre come testimonia dinanzi all'autorità giudiziaria e ad ogni altra persona chiamata ad esercitare una funzione giudiziaria, con la previsione che se il colpevole è un perito o un interprete, la condanna importa l'interdizione dalla professione o dall'arte.

L'art. 367 del c.p., in materia di Simulazione di reato, prevede che chiunque, con denuncia, querela, richiesta o istanza, anche se anonima o sotto falso nome, diretta all'autorità giudiziaria o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, afferma falsamente essere avvenuto un reato, ovvero simula le tracce di un reato, in modo che si possa iniziare un procedimento penale per accertarlo, è punito con la reclusione da uno a tre anni.

In base all'art. 368 del c.p., in materia di Calunnia, prevede che chiunque, con denuncia, querela, richiesta o istanza, anche se anonima o sotto falso nome, diretta all'autorità giudiziaria o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne o alla Corte penale internazionale, incolpa di un reato taluno che egli sa innocente, ovvero simula a carico di lui le tracce di un reato, è punito con la reclusione da due a sei anni, e la pena è aumentata se s'incolpa taluno di un reato pel quale la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a dieci anni, o un'altra pena più grave. L'art. 369 del c.p. in materia di autocalunnia stabilisce che chiunque, mediante dichiarazione ad alcuna delle autorità indicate nell'articolo precedente, anche se fatta con scritto anonimo o sotto falso nome, ovvero mediante confessione innanzi all'autorità giudiziaria, incolpa se stesso di un reato che egli sa non avvenuto, o di un reato commesso da altri, è punito con la reclusione da uno a tre anni.

L'art. 370 del c.p., recante Simulazione o calunnia per un fatto costituente contravvenzione, prevede che le pene stabilite negli articoli precedenti sono diminuite la simulazione o la calunnia concerne un fatto preveduto dalla legge come contravvenzione, mentre l'art. 371 del c.p., in materia di falso giuramento della parte, prevede che chiunque, come parte in giudizio civile, giura il falso è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni; nel caso di giuramento deferito d'ufficio, il colpevole non è punibile, se ritratta il falso prima che sulla domanda giudiziale sia pronunciata sentenza definitiva, anche se non irrevocabile, prevedendosi che la condanna importi l'interdizione dai pubblici uffici.

L'art. 371-bis, in materia di False informazioni al pubblico ministero o al procuratore della Corte penale internazionale, prevede che chiunque, nel corso di un procedimento penale, richiesto dal pubblico ministero o dal procuratore della Corte penale internazionale di fornire informazioni ai fini delle indagini, rende dichiarazioni false ovvero tace, in tutto o in parte, ciò che sa intorno ai fatti sui quali viene sentito, è punito con la reclusione fino a quattro anni. Ferma l'immediata procedibilità nel caso di rifiuto di informazioni, il procedimento penale, negli altri casi, resta sospeso fino a quando nel procedimento nel corso del quale sono state assunte le informazioni sia stata pronunciata sentenza di primo grado ovvero il procedimento sia stato anteriormente definito con archiviazione o con sentenza di non luogo a procedere. L'art. 371-ter, recante False dichiarazioni al difensore, dispone che nelle ipotesi ivi previste, chiunque, non essendosi avvalso della facoltà indicate, rende dichiarazioni false è punito con la reclusione fino a quattro anni.

Infine, l'art. 372 del c.p., in materia di Falsa testimonianza, prevede che chiunque, deponendo come testimone innanzi all'autorità giudiziaria o alla Corte penale internazionale, afferma il falso o nega il vero, ovvero tace, in tutto o in parte, ciò che sa intorno ai fatti sui quali è interrogato, è punito con la reclusione da due a sei anni.

Con riferimento a tale disposizione dell'articolo 3, la [Commissione giustizia del Senato](#) ha reso, nell'ambito del parere non ostativo con osservazioni sul disegno di legge n. 627, talune specifiche osservazioni, osservando che tale previsione dispone in materia di audizione a testimonianza un rinvio ad un 'nutrito ed eterogeneo novero di previsioni sanzionatorie contenute nel codice penale', e ravvisando che l'estensione ampia e generalizzata alle disposizioni codicistiche applicabili alle audizioni a testimonianza non trovi neanche giustificazione rispetto alla natura delle Commissioni d'inchiesta, in base a quanto chiarito dalla giurisprudenza costituzionale in relazione alle funzioni della stessa, richiamata dal parere medesimo. Anche alla luce della prassi applicativa invalsa, la Commissione giustizia ha quindi formulato quale osservazione alla Commissione di merito di valutare di restringere il rinvio in questione alle sole previsioni codicistiche che più si attagliano alla testimonianza, vale a dire all'articolo 366 e all'articolo 372 del codice penale (rispettivamente recanti: Rifiuto di uffici legalmente dovuti e Falsa testimonianza).

Acquisizione di atti e documenti

L'articolo 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 fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia siano coperti da segreto.

Il disegno 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 gli atti richiesti.

Il **comma 2** specifica che per il **segreto di Stato** si applica quanto previsto dalla [Legge 3 agosto 2007, n. 124](#). Tale legge reca la normativa in materia di Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto.

Inoltre, il **comma 3** disciplina il potere della Commissione di **stabilire quali atti non dovranno essere divulgati**.

Il disegno di legge dispone, inoltre, 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'articolo 5 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). Vi è 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 e dotazioni finanziarie

Con riferimento all'organizzazione interna, il disegno di legge reca disposizioni identiche alla [L. 1/2014](#), contenute nell'**articolo 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, il disegno 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 prevedeva 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**.

La [L. 1/2014](#) fissava un limite massimo pari a 75.000 euro per il 2018 e a 150.000 euro per ciascuno degli anni successivi.

In linea con il dettato della [L. 1/2014](#), il disegno di legge prevede che le citate **spese siano poste a carico dei bilanci di Camera e Senato in parti uguali**.

Informatizzazione

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

*A cura di: L. Iannetti
Ha collaborato: M. Mercuri*

L'ultima nota breve:
[VIOLENZA DI GENERE E FEMMINICIDIO: dalla ratifica della Convenzione di Istanbul all'istituzione di una Commissione di inchiesta ad hoc \(n. 11- luglio 2018\)](#)

nota breve
sintesi di argomenti di attualità
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:
<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

www.senato.it