

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XXII

n. 13-A

## RELAZIONE DELLA 13ª COMMISSIONE PERMANENTE

(TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

(RELATORE LASAGNA)

Comunicata alla Presidenza il 19 settembre 1995

SULLA

### PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul problema dei rifiuti e sulle attività poste in essere in materia dalle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche

d'iniziativa dei senatori SPECCHIA, NAPOLI, GRIPPALDI,  
COZZOLINO, MOLTISANTI, NATALI, MONTELEONE,  
MACERATINI, LASAGNA, MANIS, PINTO, MATTEJA, PONTONE,  
BAIOLETTI, BATTAGLIA, BECCELLI, BERSELLI, BEVILACQUA,  
BUCCIERO, CASILLO, CURTO, CUSIMANO, DANIELI, DE CORATO,  
DEMASI, FISICHELLA, FLORINO, GUARRA, LISI,  
MAGLIOCCHETTI, MAGLIOZZI, MAIORCA, MARINELLI,  
MARTELLI, MEDURI, MININNI-JANNUZZI, MISSERVILLE,  
MOLINARI, MULAS, PACE, PEDRIZZI, PORCARI, POZZO, PRESTI,  
RAGNO, RAMPONI, RECCIA, SCALONE, SIGNORELLI, SQUITIERI,  
TURINI, VEVANTE SCIOLETTI e XIUMÉ

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 15 GIUGNO 1995

## INDICE

Relazione .....	Pag.	3
Pareri:		
- della 1 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	6
- della 2 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	7
Proposta di inchiesta parlamentare d'iniziativa dei senatori Specchia e altri e testo proposto dalla Commissione .....	»	8

**ONOREVOLI SENATORI.** - Il documento di seguito illustrato riguarda la proposta di costituire una Commissione parlamentare d'inchiesta sul problema dei rifiuti e sulle attività poste in essere in materia dalle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche.

La Commissione ambiente del Senato ha accolto all'unanimità la proposta in esame dei senatori Specchia ed altri.

Di fatto questa inchiesta parlamentare ha come scopo quello di avere una maggiore conoscenza di questo settore e di proporre al paese soluzioni legislative ed amministrative per stabilire trasparenza ed efficienza nella gestione futura dei rifiuti.

Mette conto di informare che presso la Camera dei deputati, il 20 giugno scorso, con il Doc. XXII, n. 16, fu deliberato di costituire una Commissione d'inchiesta sui rifiuti con il compito di analizzare lo stato di coinvolgimento delle organizzazioni criminali nell'attività di smaltimento di rifiuti. La proposta in esame al Senato presenta un obiettivo diverso e più ampio. Infatti l'inchiesta proposta andrà ad integrare il lavoro che sarà svolto dai colleghi deputati, ricercando soluzioni legislative atte a fare fronte alle problematiche riscontrate nella gestione dei rifiuti e non si limiterà ad esaminare l'ipotesi di una gestione malavitosa presente nella raccolta e nello smaltimento dei rifiuti.

La situazione della raccolta, dello smaltimento, dell'utilizzo e del riciclo dei rifiuti in Italia è critica: non esiste un numero di impianti sufficienti a consentirne lo smaltimento; i dati disponibili sono per la maggior parte stime superate; la quantità di rifiuti solidi urbani prodotti è in ascesa, nonostante i tentativi di ridurne la produzione alla fonte; la raccolta differenziata è ancora da attuare in molti comuni ed il riciclo dei

rifiuti deve ancora raggiungere gli obiettivi stabiliti dal legislatore.

I problemi sopra elencati non sono stati ancora risolti dalle direttive comunitarie che sono state recepite solo in parte. È altresì importante rilevare che la legislazione in materia è caratterizzata da un problema di complessità delle regole; è rigida e severa ma allo stesso tempo incerta. Le Regioni, il cui compito era quello di dare una risposta adeguata per avviare un sistema di gestione dei rifiuti, non hanno spiccato per dinamismo.

Il risultato finale è la mancata attuazione di norme programmatiche, con problemi nell'applicazione della legislazione corrente da parte dell'amministrazione centrale e periferica e, come si può constatare dal contenuto del documento XXII, n. 16, approvato dalla Camera, la malavita organizzata ha apparentemente colto l'occasione per infiltrarsi in un settore dove ormai sono possibili ingenti profitti illeciti.

Basti pensare che nel 1991, secondo il Ministero dell'ambiente, in Italia sono state prodotte 20,5 milioni di tonnellate di rifiuti solidi urbani e 77,1 milioni di tonnellate di rifiuti speciali, di cui 31,4 milioni di tonnellate di origine industriale e 3,2 milioni di tonnellate di rifiuti tossici e nocivi, per un totale complessivo di 97,6 milioni di tonnellate.

Sempre secondo fonti del Ministero dell'ambiente, la capacità di smaltimento da impianti autorizzati nel 1991 era di 45,122 milioni di tonnellate: meno della metà della richiesta. Un ulteriore fatto è che il 75 per cento dell'intera capacità di smaltimento non abusivo, oggi in Italia, è rappresentata dalle discariche; in Lombardia a fine 1993 erano attive quattordici discariche autorizzate che accoglievano l'86 per cento di tutti i rifiuti solidi urbani prodotti.

Altri paesi europei, come la Francia, fanno uso delle discariche per i rifiuti solidi urbani solo per il 52 per cento contro la media nazionale italiana del 90 per cento. Inoltre sempre la Francia utilizza gli inceneritori per il 37,5 per cento dei rifiuti solidi urbani; in Italia vengono utilizzati solo per il 6 per cento.

La mancanza di impianti di smaltimento autorizzati ed alternativi alle discariche comporta il ricorso - per oltre il 50 per cento dei rifiuti prodotti in Italia, sia rifiuti solidi urbani sia speciali - a percorsi di smaltimento illegali. Si presume infatti che le restanti 52,5 milioni di tonnellate di rifiuti finiscano in discariche abusive. L'abbandono selvaggio di rifiuti distrugge e inquina il territorio ponendo seri e gravi problemi per la salute.

A questo problema va aggiunto un dato indicativo: la crescita di rifiuti solidi urbani in Italia, analogamente ad altri paesi industrializzati, si è attestata attorno al 2 per cento annuo nonostante la crescita demografica in alcune Regioni sia negativa. Per esempio, il Piemonte, per il periodo che va dal 1979 al 1993, ha aumentato del 92,4 per cento la produzione di rifiuti solidi urbani contro una riduzione degli abitanti per lo stesso periodo del 5,3 per cento.

In questi ultimi anni la produzione giornaliera di rifiuti solidi urbani non ha mostrato segni di flessione. Siamo ormai, come stima, vicini alla soglia di 500 chili annui per abitante, impensabile fino a poco tempo fa. La produzione giornaliera nel 1991, secondo le stime ufficiali del Ministero dell'ambiente, era poco meno di un chilo per ciascun abitante. A fine '93 i valori medi giornalieri sono aumentati a livelli che variano, si stima, tra 1,3 e 1,4 chili *pro capite*. Le tradizionali differenze regionali nord-sud sono cambiate: gli abitanti della Puglia, per esempio, producono annualmente più rifiuti di quelli del Piemonte.

La gestione dei rifiuti ha raggiunto una situazione di cronica emergenza. Produciamo sempre più rifiuti: la raccolta differenziata appare insufficiente e inadeguata

ad affrontare il problema e l'offerta di impianti di smaltimento è carente.

A livello comunitario esiste una politica attenta ed articolata. Tra gli obiettivi prioritari della politica ambientale comunitaria è collocato quello della prevenzione e della riduzione della produzione dei rifiuti. La Comunità punta sulla soluzione dei problemi alla fonte incoraggiando la riutilizzazione e il riciclaggio dei rifiuti, in particolare mediante una selezione in partenza, e incoraggiando una rete nazionale di impianti di smaltimento.

Lo strumento indicato dalla Comunità è la raccolta selettiva dei rifiuti. I benefici da questo tipo di raccolta sono di tre tipi: a) un recupero dei materiali; b) la prevenzione di rischi ambientali e alla salute provocabili da materiali pericolosi; c) il miglioramento dell'efficienza degli impianti di smaltimento. Oggi in Italia siamo ancora lontani dal poter beneficiare di una gestione che rispecchi le indicazioni comunitarie. Le disposizioni che regolano la raccolta selettiva dei rifiuti hanno serie carenze.

Il modo in cui sono state recepite le prime normative comunitarie ha prodotto una serie di provvedimenti disorganici tra loro che non hanno portato ad altro che a rendere più complessa la disciplina in materia. Questa difatti risente di forti lacune programmatiche e dell'eccessiva complessità organizzativa. Inoltre, l'elevato numero di disposizioni rende alquanto difficile la loro conoscibilità. La complessità delle norme, causata dalla varietà delle categorie di rifiuti e relativi regimi di smaltimento ha creato e continua a creare problemi di esatta interpretazione. Emblematico è il decreto-legge che regola il settore delle materie prime secondarie, che pur essendo alla dodicesima reiterazione, è tutt'oggi argomento di discussione.

Non tutta la colpa può essere addossata al legislatore nazionale. Le lentezze delle Regioni nell'individuare le necessarie modalità di organizzazione, procedure, competenze al fine di affrontare in modo corretto ed efficiente la gestione di rifiuti non ha aiutato a risolvere la situazione attuale. In-

fatti la poca efficienza e mancanza di organizzazione di alcuni apparati burocratici contestualmente alle problematiche legislative ha paralizzato molti operatori economici e ha fortemente limitato lo sviluppo dei sistemi di raccolta differenziata.

Appare evidente che la disorganizzazione e la debolezza legislativa e amministrativa in questo settore ha lasciato ampio spazio alla criminalità organizzata senza che ci sia un adeguato e necessario controllo dell'abusivismo. È chiaro che oggi in Italia si ha una situazione insostenibile, dal momento in cui la domanda di smaltimento è più di due volte l'offerta. Tramite la presenza capillare sul territorio, le associazioni criminali hanno potuto sfruttare l'anarchia che regna in questo settore. Inoltre in molte Regioni l'abbandono selvaggio dei rifiuti è all'ordine del giorno. L'attività illecita delle associazioni malavitose sul territorio tende ad estendersi anche allo smaltimento e trasporto di rifiuti tossici e nocivi da cui possono ricavare ingenti profitti illeciti. La destinazione di quest'ultima tipologia di rifiuti è particolarmente preoccupante per i possibili effetti inquinanti e sulla salute.

La Commissione ambiente del Senato ha licenziato, con consenso unanime, il testo che prevede l'istituzione di una Commissione d'inchiesta monocamerale per indagare sul problema dei rifiuti e sulle attività poste in essere in materia dalle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche. Questa Commissione ha lo scopo di: verificare lo stato di attuazione ed applicazione della normativa vigente; verificare la coerenza dei comportamenti e degli atti amministrativi prodotti da enti pubblici; accertare eventuali inadempienze nei confronti della normativa in essere; svolgere indagini atte a fare luce sul ciclo dello smaltimento dei rifiuti; riferire sullo stato dei lavori al Senato; proporre soluzioni legislative coordinate con la futura legislazione della Unione europea e soluzioni amministrative per ristabilire il controllo del settore.

Inoltre la Commissione d'inchiesta ha la facoltà di coordinarsi, come stabilito dal comma 4 dell'articolo 162 del regolamento del Senato, con l'analoga Commissione della Camera dei deputati. L'oggetto dell'inchiesta alla Camera dei deputati è certamente connesso, ma presenta delle diversità rispetto alla proposta in esame al Senato, che appare molto più ampia, riguardando tutta la problematica dei rifiuti nelle sue varie configurazioni.

La Commissione dovrà riferire al Senato al termine dei suoi lavori, ogni volta che la situazione lo richieda e in ogni caso almeno ogni tre mesi. Pertanto, l'articolo 1 prevede all'istituzione della Commissione, definendone la composizione in modo da rispecchiare la rispondenza proporzionale tra i membri della Commissione e la consistenza numerica dei Gruppi parlamentari. La durata, inizialmente proposta di 12 mesi, non è parsa consona alla complessità della materia: essa è dunque stata estesa, all'unanimità, a tutta la durata della XII legislatura.

L'articolo 2 ricalca il dettato costituzionale con riguardo ai poteri della Commissione, mentre l'articolo 3 disciplina gli obiettivi della Commissione, sopra illustrati. L'articolo 4 disciplina lo svolgimento di audizioni e testimonianze e l'articolo 5 l'accesso agli atti e ai documenti. L'articolo 6 si occupa dell'organizzazione della Commissione. L'articolo 7 sancisce l'obbligo del segreto per i membri della Commissione, i funzionari e il personale addetto e per ogni altra persona che collabori con la Commissione medesima.

Nel terminare questa breve relazione si desidera sottolineare la necessità e l'urgenza di riformare un settore di importanza vitale per i nostri cittadini. Pertanto si auspica l'approvazione di questa proposta da parte di tutte le forze politiche presenti nel Senato della Repubblica.

LASAGNA, *relatore*

**PARERE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

**(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)**

(Estensore: GUBBINI)

14 settembre 1995

La Commissione, esaminato il documento, per quanto di competenza esprime parere favorevole, a condizione che il numero dei componenti la Commissione d'inchiesta sia aumentato in misura sufficiente per assicurare il sostanziale rispetto del vincolo di rappresentanza proporzionale dei Gruppi parlamentari, fissato dall'articolo 82, secondo comma, della Costituzione.

Si osserva, inoltre, che la proliferazione delle commissioni d'inchiesta può ridurre la funzionalità del Parlamento, pur riconoscendosi l'importanza della questione, che peraltro potrebbe essere approfondita, per le implicazioni con il fenomeno della criminalità organizzata, anche dalla Commissione antimafia.

**PARERE DELLA 2ª COMMISSIONE PERMANENTE**  
(GIUSTIZIA)

(Estensore: BELLONI)

14 settembre 1995

La Commissione giustizia, esaminato il documento, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole.

**PROPOSTA  
DI INCHIESTA PARLAMENTARE**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI SPECCHIA ED ALTRI

## Art. 1.

*(Istituzione e composizione  
della Commissione)*

1. Presso il Senato della Repubblica è istituita una Commissione di inchiesta sul problema dei rifiuti e sulle attività poste in essere in materia dalle pubbliche Amministrazioni centrali e periferiche. La Commissione opera per la durata di un anno.

2. La Commissione è composta da quindici senatori nominati dal Presidente del Senato in modo da garantire la rispondenza proporzionale tra i membri della Commissione stessa e la consistenza numerica dei gruppi parlamentari.

3. Nella sua prima seduta la Commissione elegge il presidente, il vice presidente e due segretari.

## Art. 2.

*(Poteri della Commissione)*

1. La Commissione procede nelle indagini con gli stessi poteri e le stesse limitazioni che sono poste dall'ordinamento giuridico alle attività dell'autorità giudiziaria.

## Art. 3.

*(Funzioni della Commissione)*

1. La Commissione, in riferimento alle indagini da svolgere, ha il compito di:

a) verificare lo stato di attuazione delle normative vigenti da parte della pubblica Amministrazione centrale, dei suoi organi e dai soggetti da essa controllati; delle amministrazioni regionali; delle amministrazioni delle province autonome di Trento e di Bol-

**PROPOSTA  
DI INCHIESTA PARLAMENTARE**

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

## Art. 1.

*(Istituzione e composizione  
della Commissione)*

1. Presso il Senato della Repubblica è istituita una Commissione di inchiesta sul problema dei rifiuti e sulle attività poste in essere in materia dalle pubbliche Amministrazioni centrali e periferiche. La Commissione opera per la durata **della XII legislatura.**

2. *Identico.*

3. *Identico.*

## Art. 2.

*(Poteri della Commissione)*

*Identico.*

## Art. 3.

*(Funzioni della Commissione)*

*Identico.*



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: Testo d'iniziativa dei senatori Specchia ed altri)

zano; delle province; dei comuni; dei consorzi di enti locali; dei consorzi obbligatori di cui all'articolo 9-*quater* del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, convertito, con modificazioni dalla legge 9 novembre 1988, n. 475; dalle imprese pubbliche e private che gestiscano servizi di smaltimento o qualsiasi attività inerente al ciclo dei rifiuti;

b) verificare la coerenza dei comportamenti e degli atti amministrativi, prodotti dai soggetti di cui alla lettera a) a partire dal 1° gennaio 1990, con la normativa in vigore e con l'interesse pubblico;

c) accertare le eventuali inadempienze nei confronti delle normative in essere da parte dei soggetti di cui alla lettera a);

d) svolgere indagini atte a far luce sul ciclo dello smaltimento dei rifiuti, sulle organizzazioni che lo gestiscono, sui loro aspetti societari, sull'eventuale coinvolgimento in tali attività della malavita organizzata e sull'eventuale presenza di interessi e capitali riferibili ad organizzazioni malavitose nazionali o straniere;

e) riferire sullo stato dei lavori al Senato della Repubblica al termine dei suoi lavori, ogni volta che la situazione lo richieda e comunque almeno ogni tre mesi;

f) proporre soluzioni legislative ed amministrative utili a ricondurre le attività del settore a piena regolarità e trasparenza.

2. Sono attribuiti alla Commissione i medesimi compiti di cui al comma 1 del presente articolo in riferimento alle associazioni di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale o che comunque costituiscano associazioni a delinquere operanti in attività illecite di qualunque tipo nel settore dei rifiuti.

## Art. 4.

(Audizioni e testimonianze)

1. Per le audizioni e testimonianze si applicano, nel rispetto delle competenze

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

## Art. 4.

(Audizioni e testimonianze)

Identico.

(Segue: Testo d'iniziativa dei senatori Specchia ed altri)

dell'autorità giudiziaria, gli articoli 366 e 372 del codice penale.

2. Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria non sono tenuti a comunicare alla Commissione le fonti delle loro informazioni.

3. Agli eventuali obbligati al segreto di Stato, d'ufficio e professionale si applica la normativa vigente in materia.

Art. 5.

(Accesso ad atti e documenti)

1. La Commissione può richiedere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti, nonchè copie di atti o documenti relativi a indagini o inchieste parlamentari.

2. Il segreto funzionale cui siano stati assoggettati atti o documenti da parte di altre Commissioni di inchiesta non può essere opposto alla Commissione.

3. La Commissione stabilisce le norme di riservatezza o di segretezza secondo le quali trattare determinati documenti od atti in relazione alle esigenze determinate dallo svolgimento di inchieste o indagini da parte di altri soggetti. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto atti e documenti relativi a procedimenti giudiziari che si trovino nella fase delle indagini preliminari.

4. La Commissione può richiedere atti o documenti utili allo svolgimento dei propri lavori agli organi dell'amministrazione centrale, alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, alle province, ai comuni, ai consorzi di enti locali, ai consorzi obbligatori di cui all'articolo 9-*quater* del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 1988, n. 475, alle imprese di qualunque natura che siano interessate allo svolgimento di attività connesse con lo smaltimento dei rifiuti.

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 5.

(Accesso ad atti e documenti)

*Identico.*

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: Testo d'iniziativa dei senatori Specchia ed altri)

## Art. 6.

(Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori.

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

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

4. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione utilizza personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente del Senato.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio del Senato della Repubblica.

## Art. 7.

(Obbligo del segreto)

1. I membri della Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetto alla Commissione, ed ogni altra persona che collabori con la Commissione o compia o concorra a compiere atti di inchiesta, oppure ne venga 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 5, comma 3. La violazione di tale obbligo è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale a meno che il fatto non costituisca più grave reato.

2. Le sanzioni di cui al comma 1 si applicano anche a chiunque diffonda, in tutto o in parte, anche per riassunto, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione, a meno che il fatto non costituisca un più grave reato.

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

## Art. 6.

(Organizzazione interna)

*Identico.*

## Art. 7.

(Obbligo del segreto)

*Identico.*

