

Fabio Carino

La commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse: dalla deliberazione istitutiva alla relazione conclusiva

1 - Premessa; 2 - L'iter della deliberazione istitutiva; 3 - I compiti della commissione; 4 - I poteri della commissione; 5 - Audizioni e testimonianze; 6. Pubblicità dei lavori e obbligo del segreto; 7 - Richiesta di atti e documenti ad altre autorità; 8 - Funzionamento della commissione ed esiti dell'inchiesta; 9 - Considerazioni conclusive.

1 - Premessa

Sotto il profilo politico-parlamentare, anche la XII legislatura si è caratterizzata per il notevole ricorso allo strumento dell'inchiesta, come risulta dal dato statistico, che evidenzia un vero primato della legislatura appena conclusa: furono, infatti, istituite ben 9 commissioni di inchiesta (4 bicamerali e 5 monocamerali) ⁽¹⁾.

In particolare, risulta confermata la tendenza a riscoprire l'istituto dell'inchiesta monocamerale, presente soprattutto nelle prime legislature repubblicane, poi soppiantato dal sempre più frequente ricorso allo strumento dell'inchiesta bicamerale. Probabilmente, le difficoltà organizzative, emerse spesso nel concreto funzionamento delle commissioni di inchiesta bicamerali, sono all'origine della «riscoperta» di un istituto — l'inchiesta monocamerale — che si caratterizza per la snellezza delle procedure e per la celerità delle indagini, per la cui attivazione oltretutto non è necessario lo strumento della legge, essendo sufficiente un atto deliberativo monocamerale.

La principale motivazione del proliferare delle commissioni di inchiesta risiede nella crescente attenzione che le Camere dedicano alla cosiddetta *informing function*, nel senso che vogliono caratterizzarsi in misura sempre maggiore come organi che acquisiscono e fanno informazione ⁽²⁾. Molto spesso però le ordinarie procedure informative (audizioni e indagini conoscitive), anziché consentire una conoscenza diretta e reale delle tematiche concrete da parte degli organi parlamentari, danno luogo ad un ulteriore filtro, per il fatto che in quelle sedi vengono ascoltati gli esponenti di vertice di enti e società.

Si giustifica quindi ampiamente il ricorso a strumenti dotati di efficaci poteri coattivi esterni, in grado di esercitare un sindacato politico e di procedere ad imputazioni di responsabilità, nonché caratterizzati — anche strutturalmente — per l'attendibilità e l'obiettività degli accertamenti.

Le considerazioni fin qui svolte trovano un preciso riscontro nella vicenda politico-parlamentare che ha condotto alla istituzione della commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse ⁽³⁾. Infatti, nel corso della XII legislatura, il problema dello smaltimento dei rifiuti e del riciclaggio o riutilizzo dei residui — oltre a suscitare vasta eco sui mezzi di informazione, per le numerose e gravi implicazioni di carattere economico ed ambientale — era già stato oggetto di un approfondito esame da parte della commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati, nell'ambito di un'indagine conoscitiva deliberata il 21 giugno 1994 ⁽⁴⁾.

L'intenso ed articolato dibattito svoltosi nella commissione ambiente, nel corso delle numerose audizioni di soggetti coinvolti nel complesso processo della produzione e della gestione dei rifiuti, aveva fornito un quadro molto preoccupante della situazione relativa allo smaltimento dei rifiuti, anche in relazione al ruolo che la criminalità organizzata sta assumendo in questo settore in molte zone del paese ed in particolare nel Mezzogiorno.

Tale situazione è caratterizzata innanzitutto da un quadro normativo — strutturato negli anni Ottanta — di estrema complessità, costituito da molteplici disposizioni di varia natura (normativa comunitaria, leggi nazionali, leggi regionali, decreti ministeriali), adottate spesso sotto la spinta dell'urgenza e quindi tali da generare forti problemi applicativi. Da tale quadro conseguono: controlli inesistenti o comunque inefficaci, interventi sempre più diffusi della magistratura (peraltro, all'interno di un sistema sanzionatorio palesemente inadeguato), inefficienze delle pubbliche amministrazioni, scarsità di strutture e di risorse degli enti locali. Inoltre, dai dati economici emerge che, nel nostro paese, il 90 per cento dei rifiuti finisce in discarica e soltanto il 4 per cento viene trasformato, mentre nel resto d'Europa la situazione si capovolge e la gran parte dei rifiuti viene recuperata, riciclata o reimpiegata. L'aver privilegiato le discariche, invece della selezione e del recupero dei materiali contenuti nella massa dei rifiuti, ha inoltre dato luogo alla diffusione di un *business* malavitoso su discariche abusive o comunque non controllate e sullo stesso trasporto dei rifiuti (oggetto di indagine anche da parte della commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari).

La complessità e la gravità dei problemi in tale settore hanno fatto sorgere l'esigenza di disporre di uno strumento che non si limitasse ad offrire una visione statica del fenomeno, ma consentisse di effettuare accertamenti e verificare le responsabilità, nonché di formulare le conseguenti proposte di carattere legislativo e amministrativo per rendere più efficiente, coordinata ed incisiva l'azione dello Stato, delle regioni e degli enti locali. Da tale esigenza discendono le proposte di inchiesta parlamentare Formenti ed altri (doc. XXII, n. 16), Gerardini ed altri (doc. XXII, n. 26, già proposta di legge n. 1748) e Scalia ed altri (doc. XXII, n. 27, già proposta di legge n. 1524), sulla base delle quali la Camera dei deputati ha approvato, con deliberazione del 20 giugno 1995, l'istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse ⁽⁵⁾.

2 - *L'iter della deliberazione istitutiva*

Le relazioni introduttive delle singole proposte esaminate evidenziavano le molteplici ragioni per ricorrere allo strumento dell'istituzione di una commissione di inchiesta. Nella proposta Formenti ed altri si sottolineavano i problemi applicativi della normativa sui rifiuti già emersi in sede di indagine conoscitiva svolta dalla VIII commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera. Secondo i presentatori, l'inchiesta avrebbe dovuto svolgersi lungo tre grandi direttrici: verifica dell'attuazione delle leggi vigenti in materia; accertamento della congruità della normativa e dell'azione dei pubblici poteri; accertamento del livello di coinvolgimento delle organizzazioni criminali. Tale proposta prevedeva l'istituzione di una commissione monocamerale composta di venti deputati, scelti in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, con un presidente nominato dal Presidente della Camera al di fuori dei componenti della commissione. Nessuna disposizione era contenuta riguardo alla durata dell'inchiesta.

Nella relazione che accompagnava la proposta di legge Gerardini ed altri, n. 1748, veniva posta in evidenza la situazione di precarietà di molte regioni del paese, costrette ad esportare altrove i propri rifiuti e con l'esercizio di impianti non a norma o addirittura non autorizzati. La commissione di inchiesta, secondo i presentatori, avrebbe dovuto concentrare la propria azione sul versante della lotta alle «ecomafie», cioè agli intrecci tra la criminalità organizzata e il settore dello smaltimento dei rifiuti. Tale proposta di legge prevedeva l'istituzione di una commissione

bicamerale, composta di quindici senatori e quindici deputati, scelti in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari e, comunque, assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento, mentre per quanto riguardava la conclusione dell'inchiesta essa poneva come limite quello della scadenza della XII legislatura. I compiti della commissione d'inchiesta, secondo tale proposta, avrebbero dovuto essere: la verifica dell'attuazione delle normative vigenti da parte di tutti i soggetti interessati; lo svolgimento di indagini volte a far luce sul ciclo dei rifiuti e sul ruolo della criminalità organizzata; l'individuazione delle connessioni con altri settori, quali appalti, abusivismo edilizio e gestione delle cave; l'elaborazione delle soluzioni legislative ed amministrative ritenute necessarie per rendere più incisiva l'azione dei pubblici poteri.

La proposta di legge Scalia ed altri, n. 1524, poneva in luce il fenomeno dei traffici abusivi di rifiuti dal Nord verso il Mezzogiorno, rilevando che tale aspetto era già emerso nel lavoro svolto dalla commissione antimafia. Tale proposta attribuiva alla commissione gli stessi compiti previsti dalla proposta Gerardini ed altri. Essa proponeva l'istituzione di una commissione bicamerale composta di venticinque senatori e venticinque deputati, sempre scelti in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, e comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. Anche in questa proposta il termine di durata dell'inchiesta era individuato nella scadenza della XII legislatura.

L'esame in sede referente delle proposte abbinate ebbe inizio presso la VIII commissione ambiente, territorio e lavori pubblici nella seduta del 2 marzo 1995. Nel dibattito, il relatore Giuseppe Scottò di Luzio evidenziò i rilevanti poteri di cui avrebbe potuto disporre la commissione di inchiesta, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, che avrebbero permesso di mettere in campo nuove energie per dare risposta alle vaste aree del paese interessate dal fenomeno delle attività illecite collegate al ciclo dei rifiuti. Il relatore rilevò, inoltre, gli elementi di differenziazione presenti nei tre atti all'esame della commissione ⁽⁶⁾. Nei successivi interventi non emersero sostanziali contrapposizioni né sull'urgenza di deliberare una inchiesta parlamentare, né sul contenuto della stessa.

Unico argomento che in qualche modo costituì materia di contenzioso, nel dibattito in sede referente, fu la scelta tra lo strumento monocamerale e quello bicamerale, anche se solo i deputati Cristoforo Canavese e Paolo Odorizzi si pronunciarono esplicitamente per l'istituzione di una commissione bicamerale, ritenendola più adeguata all'importanza

del tema ⁽⁷⁾. L'orientamento maggioritario, però, fu favorevole allo strumento monocamerale; valga per tutti l'intervento del deputato Antonio Bargone ⁽⁸⁾, il quale — pur riconoscendo alla commissione bicamerale un carattere di maggiore autorevolezza e, soprattutto, pur offrendo tale strumento la possibilità di proseguire l'inchiesta anche oltre il termine della legislatura — dichiarò di optare per lo strumento della commissione monocamerale, ritenendo prevalente l'interesse a procedere in tempi rapidi (analoghe osservazioni furono formulate dagli altri deputati intervenuti nel dibattito, Maria Lenti, Ugo Cecconi, Massimo Scalia e il presidente della commissione Francesco Formenti). In quella stessa seduta, la commissione ambiente deliberò di adottare quale testo base il documento Formenti ed altri XXII, n. 16, conferendo al relatore mandato a predisporre un testo più organico.

Nella successiva seduta dell'8 marzo 1995 ⁽⁹⁾, il relatore presentò un nuovo testo, elaborato tenendo conto del contenuto delle abbinate proposte di legge e degli spunti emersi nella discussione. Dopo un breve dibattito, la commissione deliberò di chiedere il trasferimento in sede legislativa del nuovo testo presentato dal relatore, ma nella successiva seduta del 21 marzo ⁽¹⁰⁾ il presidente Formenti comunicò che dalla Presidenza della Camera gli era stato fatto presente un orientamento non favorevole all'utilizzo della sede legislativa per le proposte di inchieste parlamentari. Pertanto, in quella stessa seduta, il testo predisposto dal relatore fu approvato in sede referente.

Nell'esame in Assemblea (16 e 20 giugno 1995) furono ribadite sia le sottolineature contenute nelle relazioni introduttive alle singole proposte, sia quelle scaturite nel dibattito in commissione. Anche il sottosegretario di Stato per l'ambiente, Emilio Gerelli, espresse l'adesione del Governo alle finalità e al contenuto della proposta, segnalando l'opportunità di approfondire, nell'ambito dell'inchiesta, le innovazioni tecnologiche in grado di rendere economicamente non conveniente per le organizzazioni criminali il coinvolgimento nelle attività di smaltimento dei rifiuti ⁽¹¹⁾. La proposta — come modificata da alcuni emendamenti presentati dal deputato Formenti — fu infine approvata con 319 voti favorevoli e 1 astenuto, a conferma della sostanziale unanimità di intenti con cui la commissione prima e l'Assemblea poi avevano proceduto all'esame del provvedimento.

Gli elementi peculiari del testo istitutivo della commissione, rispetto a quelli delle proposte originarie, furono i seguenti: l'aumento del numero dei componenti a 25, nominati dal Presidente della Camera in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari (nel testo

della commissione i componenti erano 21; l'aumento avrebbe così consentito di soddisfare le esigenze della proporzionalità e della rappresentatività); l'elezione del presidente, dei vicepresidenti e dei segretari da parte della commissione invece che la nomina da parte del Presidente della Camera (articolo 1 del doc. XXII, n. 16); l'elencazione dei singoli compiti della commissione «in riferimento ai diversi comparti di indagine», evidenziandosi in tal modo le diverse linee direttrici su cui essa sarebbe stata chiamata ad operare (dizione che non figurava nei testi delle proposte di legge). Merita di essere rilevata l'analitica enunciazione, contenuta nell'articolo 2 della deliberazione istitutiva, delle funzioni attribuite alla commissione, da cui risulta un quadro operativo di notevole ampiezza.

3 - I compiti della commissione

Sebbene non si tratti di una classificazione rigida, la dottrina distingue tra inchieste cosiddette «legislative» (predisposte per acquisire dati ed accertare situazioni sociali di particolare complessità, al fine di prefigurare il tipo di intervento legislativo eventualmente necessario) ed inchieste cosiddette «politiche» (predisposte in vista di un sindacato sull'operato del Governo o, più in generale, dell'accertamento di responsabilità politiche, amministrative, penali e della conseguente attivazione di meccanismi sanzionatori da parte dell'Assemblea o del Governo o dell'autorità giudiziaria) ⁽¹²⁾.

Anche quella istituita con la deliberazione 20 giugno 1995 presentava entrambi i caratteri. Il secondo sembra emergere, in particolare, dalla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 2, laddove si affermava che compito della commissione era: verificare l'attuazione delle normative vigenti da parte delle autorità centrali, delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali, dei loro consorzi, dei soggetti produttori, 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, delle imprese pubbliche e private esercenti servizi di smaltimento o qualsiasi altra attività inerente il ciclo dei rifiuti e, in particolare, lo smaltimento ed il traffico di rifiuti tra nord e sud del paese ed altre nazioni.

Il primo carattere si individua invece più nettamente nella lettera *c*), secondo cui la commissione era chiamata a svolgere indagini atte a far luce sul ciclo dei rifiuti, sugli eventuali circuiti, sugli aspetti societari e sul

ruolo svolto dalla criminalità organizzata, con particolare riferimento agli artt. 416 e 416-*bis* c.p., e nella lettera *d*), in base alla quale ad essa spettava individuare le connessioni tra le attività illecite nel settore dei rifiuti ed altre attività economiche, quali la gestione delle cave e l'affidamento di lavori in appalto, le connessioni con casi di abusivismo edilizio, nonché i legami tra le diverse regioni del nord e del sud del paese ed altre nazioni.

Lo stesso carattere «legislativo» si può chiaramente individuare nel potere-dovere, di cui alla lettera *f*), di: proporre soluzioni legislative ed amministrative ritenute necessarie per rendere più coordinata ed incisiva l'azione dello Stato e degli enti locali e per rimuovere le disfunzioni accertate. Il potere-dovere di formulare proposte di carattere legislativo e amministrativo ritenute opportune, andava inteso nel senso che la commissione avrebbe potuto e dovuto rendere note alla Camera le sue proposte, senza per questo ricorrere all'esercizio di un formale potere di iniziativa legislativa, del quale non poteva disporre, procedendo alla stesura di documenti dello stesso tipo di quelli conclusivi dell'attività di commissioni in sede di indagine conoscitiva, previsti dall'articolo 144 del regolamento della Camera.

Il dovere di riferire alla Camera (non solo al termine dei propri lavori, ma trimestralmente e ogni qual volta lo avesse ritenuto opportuno) appariva indiscutibilmente come un vero e proprio obbligo che la deliberazione istitutiva imponeva alla commissione, cui corrispondeva il potere-dovere della Camera di esigere tale adempimento (senza però che vi fosse alcun obbligo circa la presa in esame della relazione della commissione da parte dell'Assemblea).

4 - I poteri della commissione

La commissione si è formalmente insediata nella seduta del 27 luglio 1995, nella quale si procedette all'elezione del presidente, del vicepresidente e dei segretari, nelle persone, rispettivamente, dei deputati Massimo Scalia, Vittorio Tarditi, Giuseppe Scotto di Luzio e Antonino Carrara.

La successiva seduta del 3 agosto 1995 è stata dedicata a due adempimenti fondamentali: l'approvazione di un regolamento interno e l'approvazione del programma dei lavori.

L'adozione del regolamento interno è espressione dell'autonomia dell'organo collegiale, anche rispetto alla stessa Camera, pur nel rispetto della deliberazione istitutiva e dell'articolo 82 della Costituzione. Tale

adempimento era previsto dal comma 1 dell'articolo 6 della deliberazione istitutiva, che quindi espressamente «autorizzava» la richiamata autonomia regolamentare. Tuttavia, anche in assenza di un'esplicita autorizzazione, la commissione avrebbe potuto ugualmente approvare un regolamento interno, in virtù dell'autonomia funzionale e di autoregolamentazione discendente direttamente dalla Costituzione.

Il regolamento interno conteneva norme che ricalcavano o integravano quelle della deliberazione istitutiva, disciplinando le modalità procedurali dello svolgimento dei lavori e gli strumenti operativi di cui la commissione poteva avvalersi nel corso dell'inchiesta. Esso non conteneva sostanziali novità rispetto al modello ormai consolidato seguito dalle commissioni di inchiesta degli ultimi anni, opportunamente modificato e integrato alla luce della natura monocamerale della commissione.

Rispetto allo schema di regolamento, predisposto dall'ufficio di presidenza, non furono apportate significative variazioni, ad eccezione di due emendamenti presentati dal deputato Matteoli. Il primo di essi — riferito al comma 2 dell'articolo 12, riguardante la pubblicità dei lavori ⁽¹³⁾ — si proponeva, sopprimendo le parole «di norma», di assicurare che le delibere della commissione fossero sempre pubblicate negli atti parlamentari, in quanto la formulazione originaria avrebbe costretto i commissari a verificare, di volta in volta, ciò che era stato deliberato. Il secondo emendamento era volto a rendere partecipi i rappresentanti di tutti i gruppi delle decisioni sulla ratifica del regime di segretezza e di riservatezza dei documenti, stabilito dal presidente al momento dell'acquisizione da parte della segreteria della commissione.

Il programma dei lavori, concordato in sede di ufficio di presidenza ed esposto dal presidente nella seduta del 3 agosto 1995, delineava i seguenti filoni di attività: ricognizione delle inchieste giudiziarie in corso; esame delle questioni tecnico-amministrative connesse allo smaltimento, allo stoccaggio e al trasporto dei rifiuti, con particolare riguardo all'approfondimento, anche *in loco*, delle problematiche causate dalle procedure autorizzatorie; verifica della situazione impiantistica in base alle tipologie di rifiuti; verifica della validità dell'attuale quadro normativo nazionale, regionale e comunitario sia sotto il profilo procedurale-amministrativo, sia sotto quello sanzionatorio-repressivo; assunzione di informazioni direttamente da responsabili amministrativi, da operatori del settore e da associazioni ambientaliste e comitati di cittadini *ad hoc*.

Alla luce di tali priorità, venne programmata la successiva attività della commissione, che ebbe inizio effettivo nel mese di settembre 1995 e si concluse con l'anticipato scioglimento della XII legislatura (l'ultima se-

duta, nella quale fu approvata la relazione conclusiva, ebbe luogo l'11 marzo 1996). Durante i circa sette mesi di attività, la commissione ha svolto ventuno audizioni in sede e sette missioni in varie regioni del Paese⁽¹⁴⁾. Inoltre, ha sviluppato intensi rapporti di collaborazione con altri soggetti istituzionali: organismi parlamentari, magistratura, enti e strutture pubbliche. Nel contempo, ha approvato e trasmesso alla Camera, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera e), della deliberazione istitutiva, una relazione trimestrale⁽¹⁵⁾ e la relazione conclusiva⁽¹⁶⁾.

L'articolo 2, comma 2 della deliberazione istitutiva riproduceva il contenuto dell'articolo 82 della Costituzione: «La commissione procede alle indagini con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria». Ulteriore puntualizzazione sui poteri della commissione si rinveniva nell'articolo 13, comma 1, del regolamento interno, in base al quale: «La commissione procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e gli stessi limiti dell'autorità giudiziaria. Si applicano, in quanto compatibili, le norme del codice di procedura penale».

La questione della definizione dei poteri spettanti alle commissioni parlamentari di inchiesta è stata oggetto di un serrato dibattito in sede dottrinale. Del resto, si tratta di una questione di particolare rilievo che emerge, nella sua complessità, ogni qual volta le commissioni di inchiesta si trovino, nel corso dello svolgimento delle proprie attività, ad esercitare concretamente i poteri loro conferiti.

Appare, quindi, opportuno un breve cenno al significato da attribuire all'espressione usata dall'articolo 82 della Costituzione, cioè al parallelismo tra poteri e limiti dell'autorità giudiziaria e poteri e limiti di una commissione di inchiesta. Poiché l'attività giurisdizionale consta di due momenti essenziali, la fase istruttoria e quella del giudizio (che comportano lo svolgimento di funzioni tra loro diverse, ma complementari), la questione che si pone è se le commissioni di inchiesta possano esercitare la funzione giurisdizionale complessivamente intesa o se debbano limitarsi ad esercitare i poteri connessi ad una delle due fasi richiamate.

La dottrina è concorde nel ritenere che il riferimento dell'articolo 82 della Costituzione agli stessi poteri e alle stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria indichi, in realtà, gli strumenti ed il modo di procedere delle commissioni di inchiesta, senza che ciò comporti la possibilità di esercitare la funzione giurisdizionale considerata nella sua completezza. La funzione delle commissioni di inchiesta è di acquisire dati, notizie, informazioni per consentire al Parlamento di svolgere la funzione di controllo politico: esse sono strumenti di esercizio della funzione di controllo politico, non di esercizio della funzione propria di un altro potere dello

Stato. In definitiva, le commissioni di inchiesta hanno gli stessi poteri e gli stessi limiti dell'autorità giudiziaria, ma solo rispetto alla fase istruttoria (escutere testimoni, disporre di altri mezzi istruttori, esercitare i poteri strumentali e connessi alla acquisizione delle prove), essendo escluso l'esercizio dei poteri inerenti al momento decisorio.

In questo senso, peraltro, si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza n. 231 del 22 ottobre 1975, che ha sottolineato come compito delle commissioni parlamentari di inchiesta non sia di «giudicare», ma solo di acquisire notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere, dal momento che «esse non tendono a produrre, né le loro relazioni producono, alcuna modificazione giuridica (come è invece proprio degli atti giurisdizionali), ma hanno semplicemente lo scopo di mettere a disposizione delle assemblee tutti gli elementi utili affinché queste possano ... deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo ad adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso». Sotto questo profilo, l'attribuzione degli «stessi poteri» e delle «stesse limitazioni» dell'autorità giudiziaria ha lo scopo di consentire alle commissioni di inchiesta di superare, anche coercitivamente, «gli ostacoli nei quali potrebbero scontrarsi nel loro operare», ferma restando la libertà di scegliere diversi modi di azione. La piena libertà per la commissione di scegliere diversi modi d'azione per raggiungere le finalità dell'inchiesta era esplicitata nell'articolo 14 reg. int., il cui comma 1 precisava che: «Oltre alle indagini ed agli esami di cui al comma 1 dell'articolo 15 — che disciplina le testimonianze — la commissione può procedere ad audizioni e acquisire documentazioni, notizie ed informazioni nei modi che ritenga più opportuni». Se, da un lato, la norma garantiva che la commissione operasse con poteri non meno ampi ed incisivi di quelli riconosciuti all'autorità giudiziaria, dall'altro, impediva che un qualsiasi cittadino potesse trovarsi, dal punto di vista della garanzia delle proprie libertà costituzionali, in condizioni peggiori di quelle in cui avrebbe potuto trovarsi di fronte ad un qualsiasi giudice.

5 - *Audizioni e testimonianze*

Le audizioni svolte dalla commissione non hanno dato luogo a particolari problemi procedurali; si è trattato in tutti i casi di audizioni cosiddette «libere», cioè non di testimonianze formali. Questo genere di attività ha molti punti di contatto con quella che ciascuna commissione

parlamentare può svolgere nell'ambito delle indagini conoscitive (articolo 144 Regolamento Camera e articolo 48 Regolamento Senato). In sostanza, attraverso la forma dell'audizione, la Commissione in questione ha acquisito elementi di conoscenza sul fenomeno oggetto dell'inchiesta direttamente dai soggetti coinvolti, a vario titolo, nel ciclo dei rifiuti.

La definizione generale della posizione delle persone chiamate a collaborare con l'attività di indagine, nonché quella dei segreti opponibili alla stessa attività si rinveniva nell'articolo 3 della deliberazione istitutiva. Il comma 1 dell'articolo in esame richiamava espressamente l'applicabilità degli artt. 366 («Rifiuto di uffici legalmente dovuti») e 372 («Falsa testimonianza») del codice penale per quanto riguarda le testimonianze davanti alla commissione, equiparata all'autorità giudiziaria al fine dell'integrazione di quelle fattispecie di reato. Pertanto, qualora la commissione avesse ascoltato determinate persone sotto la veste di testimoni, queste sarebbero state equiparate ad ogni effetto — sia per le garanzie, sia per gli obblighi — ai testimoni del processo penale. Ai doveri di coloro che sono chiamati a testimoniare corrisponde il dovere del giudice (artt. 297 e 497, comma 2, c.p.p.) di avvertire il testimone dell'obbligo di dire la verità e delle responsabilità previste per il testimone falso o reticente, nonché di invitare a rendere la dichiarazione che ha sostituito il giuramento. Tali modalità avrebbero dovuto essere rispettate anche dalla commissione nel caso in cui avesse ascoltato persone come testimoni, come infatti prevedeva l'articolo 15, comma 2, del regolamento («Il presidente della commissione avverte i testimoni dell'obbligo di dire tutta la verità e rammenta loro le pene stabilite dagli articoli 366 e 372 del codice penale»). Lo stesso articolo 15, al comma 3, disciplinava le modalità procedurali dell'esame testimoniale da parte della commissione (le domande sono rivolte «nell'ordine e nei modi fissati dal presidente», qualora la commissione lo deliberi «potranno avere ad oggetto soltanto i fatti preventivamente esaminati in capitoli separati ed eventualmente comunicati a ciascun testimone al momento della sua convocazione» e comunque il presidente può decidere di rivolgere altre domande per chiarire i fatti enunciati o relative ad altri fatti). Quindi, gli ordini eventualmente impartiti dalla commissione sarebbero stati effettivamente sanzionabili, ma naturalmente l'asserita sanzionabilità è cosa diversa dall'individuazione dell'autorità cui spetta applicare la sanzione: trattandosi dell'esercizio di funzioni giudicanti, era assolutamente da escludere la competenza della stessa commissione, la quale sarebbe stata tenuta ad investire dell'accertamento sul fatto e del conseguente giudizio la competente autorità giudiziaria⁽¹⁷⁾. In tal senso, si esprimeva chiaramente l'ar-

articolo 17 del Regolamento, per il quale, nel caso di testimonianza falsa o reticente, il presidente «premessa, se crede, una nuova ammonizione circa la responsabilità penale conseguente a questi fatti, ne fa compilare il processo verbale che quindi la commissione trasmette all'autorità giudiziaria competente. In nessun caso i testimoni possono essere arrestati o trattenuti in stato di arresto provvisorio dalla commissione». Si trattava di una norma che era conseguenza diretta ed esplicita dell'articolo 476 del codice di procedura penale.

Tutte le persone convocate per essere ascoltate in audizione libera si sono regolarmente presentate, ma nel caso in cui avessero opposto un rifiuto o non si fossero presentate senza giustificato motivo, la commissione non avrebbe potuto esercitare poteri coattivi esterni, disponendone l'accompagnamento a mezzo della forza pubblica. Certamente, si trattava di un limite, perché nella sostanza ai convocati veniva attribuita la facoltà di scegliere il momento a loro giudizio più opportuno per essere ascoltati. Chiaramente, per un organo di inchiesta di natura politica è invece fondamentale l'esigenza di rispettare i tempi imposti dall'attualità delle questioni trattate. Naturalmente, l'accompagnamento coattivo era invece espressamente previsto dall'articolo 16, comma 2, del regolamento interno per le persone convocate come testimoni formali.

6 - *Pubblicità dei lavori e obbligo del segreto*

Conseguenza del principio del parallelismo con l'autorità giudiziaria, sancito dall'articolo 82 della Costituzione, è il particolare regime di segretezza dei lavori e delle risultanze delle indagini.

Sono note le contrapposizioni fra i fautori della massima trasparenza dei lavori delle commissioni di inchiesta al fine di renderne più efficace l'attività e coloro che, invece, ritengono che un regime di ampia pubblicità vada a detrimento dell'efficacia politica dell'inchiesta. Si può sinteticamente ricordare che la prassi delle ultime legislature ha capovolto quella seguita nelle prime legislature repubblicane, quando nelle commissioni di inchiesta la segretezza era la regola e la pubblicità l'eccezione (da prevedere espressamente) ⁽¹⁸⁾.

Prima di esaminare la prassi seguita dalla commissione d'inchiesta di cui si tratta, è necessario preliminarmente ricordare la distinzione tra pubblicità *delle sedute* (ammissione del pubblico nelle tribune, impianti audiovisivi a circuito chiuso) e pubblicità *dei lavori* (resoconti sommari e stenografici); in quest'ultimo ambito assume particolare rilevanza per

una commissione di inchiesta il regime di pubblicità della documentazione acquisita, cioè del materiale documentale raccolto o formato dall'organo parlamentare.

L'atto istitutivo della commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti si limitava a prevedere la possibilità di riunirsi in seduta segreta (articolo 6, comma 2), rinviando il regime di pubblicità al previsto regolamento interno. Sotto il profilo della pubblicità delle sedute, la commissione si è sempre avvalsa della possibilità di disporre l'attivazione degli impianti audiovisivi a circuito chiuso, prevista dall'articolo 12, comma 6, del regolamento interno.

Per quanto riguarda la pubblicità dei lavori, l'articolo 12, comma 5, del Regolamento prevedeva la pubblicazione del resoconto sommario. Per quanto concerne il resoconto stenografico, lo stesso articolo prevedeva la sua redazione a fini interni per tutte le sedute, riconoscendo al presidente la facoltà di disporre anche la pubblicazione per determinate sedute. Una norma che avrebbe potuto essere interpretata in senso restrittivo, ma che invece ha avuto un'applicazione ispirata al principio della massima trasparenza dei lavori parlamentari, per cui di tutta l'attività in seduta pubblica della commissione è stato redatto e pubblicato un resoconto stenografico. Diversamente, i resoconti stenografici degli incontri svolti dalla commissione fuori sede, nelle numerose missioni effettuate sul territorio, hanno avuto natura riservata e sono stati divulgati all'esterno solo quando la commissione, al termine della propria attività, ne ha deciso espressamente la pubblicazione in allegato alla relazione.

Circa la documentazione acquisita, l'articolo 18 del regolamento dettava norme per disciplinare la ricezione, l'archiviazione, la classificazione e l'accesso al materiale documentale. In primo luogo, si prevedeva che il regime dei documenti fosse stabilito dal presidente al momento della loro acquisizione da parte dell'ufficio di segreteria, salva la successiva ratifica da parte dell'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi. Lo schema di regolamento interno, comunicato dal presidente all'inizio della seduta del 3 agosto 1995, prevedeva che la ratifica del regime di segretezza o di riservatezza, stabilito dal presidente, fosse operata dall'ufficio di presidenza (non integrato dai rappresentanti dei gruppi). La formulazione definitiva risulta dall'approvazione, in quella seduta, di un emendamento presentato dal deputato Matteoli, il quale fece presente l'opportunità, stante la delicatezza della materia, di far partecipare tutti i gruppi ad ogni decisione sul regime di segretezza dei documenti ⁽¹⁹⁾.

L'articolo 18 del regolamento affidava ad un archivio riservato — sul quale sovrintendeva il presidente della commissione, al quale spettava adottare le misure di sicurezza che avesse ritenuto opportune, d'intesa con il Presidente della Camera — il deposito degli atti, delle delibere e della documentazione raccolta dalla commissione, stabilendo, altresì, che la consultazione di detto materiale fosse consentita ai commissari ed ai collaboratori della commissione e fosse, invece, libera per tutti i parlamentari limitatamente agli atti non coperti da riservatezza o segretezza.

Nella seduta del 7 febbraio 1996, la commissione ha approvato una modificazione del regolamento interno, consistente nell'aggiunta di un quinto comma all'articolo 18, in base al quale: «L'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi può disporre che i resoconti stenografici delle sedute segrete o i documenti segreti o riservati siano trasmessi, qualora vertano su materie di loro competenza, a commissioni parlamentari di inchiesta o ad altri organi parlamentari di vigilanza o controllo la cui disciplina assicuri a tali atti il medesimo regime di segretezza». La norma, come osservava il presidente Scalia nell'illustrazione della proposta ⁽²⁰⁾, era volta ad agevolare gli scambi di informazioni tra commissioni parlamentari di inchiesta e tra queste e altri organi parlamentari di vigilanza e controllo, quando si fossero trovati ad affrontare questioni di comune interesse.

Va segnalato che, nelle ultime settimane della sua attività, la commissione ha dato avvio alla creazione di un archivio informatico, nel quale inserire dati e notizie concernenti le ditte nazionali ed internazionali operanti nel territorio interessate a vario titolo (produzione, raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento) al ciclo dei rifiuti. Inoltre, è stato avviato un monitoraggio sulle imprese esercenti attività industriali «a rischio di incidente rilevante», di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988, al fine di rilevare l'osservanza della normativa vigente in materia di smaltimento di rifiuti speciali, tossici e nocivi.

Al termine dei suoi lavori la commissione ha assunto una deliberazione sulla pubblicazione degli atti e documenti formati o acquisiti nel corso dell'inchiesta, come previsto dall'articolo 20 del regolamento interno ⁽²¹⁾. La deliberazione sulla pubblicità o meno degli atti acquisiti costituisce un giudizio politico non sindacabile nemmeno da parte della Presidenza della Camera, condizionato solo dalla valutazione delle esigenze istruttorie di altre inchieste in corso.

Parallelo al vincolo di segretezza su atti e documenti dell'inchiesta è l'obbligo al segreto, penalmente sanzionato *ex* articolo 326 codice

penale, gravante su tutta una serie di soggetti i quali siano a conoscenza di notizie concernenti tali atti e documenti. L'articolo 5 della deliberazione istitutiva faceva gravare tale obbligo sui componenti la commissione, sui funzionari e sul personale addetto alla commissione, nonché su «ogni altra persona che collabora con la commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio». È evidente che tale previsione costituiva la condizione essenziale perché non fosse svuotato di significato il potere, spettante alla commissione, di coprire con il segreto determinati atti e documenti, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della deliberazione istitutiva.

L'oggetto del segreto concerneva «tutto quanto riguarda gli atti e i documenti», un'espressione onnicomprensiva che non consentiva di distinguere tra contenuto e testo dell'atto.

Sebbene un autorevole orientamento dottrinale ritenga irrilevante, negli atti istitutivi di commissioni di inchiesta, il rinvio all'articolo 326 c.p., assumendo che quest'ultimo opererebbe in ogni caso, in conseguenza della qualifica del parlamentare come pubblico ufficiale ⁽²²⁾, occorre rilevare che la disposizione in esame consentiva di ampliare l'ambito dei destinatari dell'obbligo del segreto, includendovi tutti i soggetti che avessero collaborato all'attività di inchiesta e quindi anche tutti coloro che fossero stati ascoltati dalla Commissione.

Inoltre, il rinvio concerneva espressamente l'aspetto sanzionatorio, mentre il profilo strutturale della fattispecie di reato era rimodellato, non solo per quanto riguarda i soggetti attivi, ma anche con il riferimento specifico agli atti e documenti di cui all'articolo 4, comma 2, della deliberazione istitutiva, cioè quelli per i quali la commissione avesse stabilito la segretezza, nonché quelli attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari. In tal modo, veniva definito con maggior precisione l'oggetto del segreto, rispetto a quanto prevede lo stesso articolo 326 codice penale, che punisce chi «rivela notizie d'ufficio, le quali debbono rimanere segrete».

Il comma 2 dell'articolo in commento puniva la violazione del segreto a norma dell'articolo 326 codice penale, salvo che il fatto non costituisse più grave reato. Quindi, il rinvio era all'articolo 326 nel suo complesso, ma il terzo comma di tale articolo contempla una fattispecie — l'utilizzazione di segreti d'ufficio — distinta da quella di rivelazione degli stessi. Infatti, mentre la rivelazione di un segreto implica la divulgazione del suo oggetto, la utilizzazione dello stesso non comporta necessariamente una violazione della segretezza. Non è chiaro se tale autono-

ma fattispecie — con un diverso e meno severo trattamento sanzionatorio — possa trovare applicazione in riferimento ad un'inchiesta parlamentare.

Il comma 3 dell'articolo in commento riproduceva la fattispecie di cui all'articolo 684 codice penale («Pubblicazione arbitraria di atti di un procedimento penale»), per quanto la condotta criminosa configurata nella deliberazione istitutiva — diffusione, in tutto o in parte, anche per riassunto od informazione, di atti o documenti ... — sia più ampia e comprensiva ed abbia, correlativamente, una più vasta cerchia di destinatari, mentre è noto che l'articolo 684 codice penale riguarda essenzialmente i giornalisti.

Detto questo con riferimento al segreto dal punto di vista della tutela attiva, per quanto concerne il segreto sotto il profilo passivo, vale a dire in termini di opponibilità nei riguardi della commissione, l'articolo 3 della deliberazione istitutiva prevedeva l'applicabilità delle norme vigenti che disciplinano i segreti di Stato, d'ufficio, professionale e bancario. Si trattava di una scelta obbligata, tenendo conto della natura dell'atto istitutivo della commissione di inchiesta, vale a dire una deliberazione monocamerale e non una legge. Peraltro, secondo l'orientamento dottrinale prevalente si tratterebbe dell'unica scelta possibile anche nel caso di commissioni istituite con legge, in quanto l'articolo 82 della Costituzione disciplinerebbe le «inchieste parlamentari» indipendentemente dall'organo che le dovrebbe effettuare e dalla natura dell'atto che le istituisce (legge o atto non legislativo).

L'attuale disciplina del segreto di Stato (di cui alla legge n. 801 del 1977), nelle linee generali, stabilisce che: i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati, gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre sui fatti coperti da tale tipo di segreto; se il testimone oppone il segreto, il giudice — in questo caso, la Commissione — deve informare il Presidente del Consiglio dei ministri; nel caso di conferma da parte di quest'ultimo, qualora la prova sia essenziale per la definizione del processo, il magistrato deve dichiarare di non doversi procedere per l'esistenza di un segreto di Stato (nel caso dell'inchiesta parlamentare quest'ultima continuerà nei limiti delle informazioni che ancora possono essere raccolte, prescindendo dal testimone che non può deporre); nell'ipotesi in cui entro sessanta giorni il Presidente del Consiglio non confermi l'esistenza del segreto di Stato, il giudice — in questo caso, la Commissione — ordina al testimone di deporre.

La Corte costituzionale, nel caso di dissenso tra giudice procedente e Presidente del Consiglio, ha riconosciuto sostanzialmente l'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri in materia di segreto

di Stato ⁽²³⁾. Anche nel procedimento di inchiesta parlamentare non si possono *a priori* escludere forti tensioni su tale materia tra Esecutivo e commissione di inchiesta; è però assai probabile che l'eventuale dissidio tenderebbe a comporsi in una sede diversa da quella del conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, vale a dire di fronte alle Camere, ricorrendo ai meccanismi di attivazione della responsabilità istituzionale del Governo (fino alla verifica della fiducia) ⁽²⁴⁾. Bisogna inoltre far presente che, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 801 del 1977, le ragioni della conferma del segreto di Stato devono essere sottoposte al Comitato parlamentare sui servizi di sicurezza (istituito da quella stessa legge), per cui, nel caso di procedimento di inchiesta, essendo il controllo ricondotto comunque nell'ambito parlamentare, la portata effettiva del contrasto sembrerebbe attenuata.

Per quanto riguarda i segreti professionale o d'ufficio (artt. 200 e 201 codice procedura penale), la disciplina prevista consente al giudice, che abbia motivo di dubitare sulla fondatezza della dichiarazione resa per esimersi dal deporre, di ordinare al testimone di farlo. In tali casi, infatti, il giudice deve provvedere agli accertamenti necessari e, se la dichiarazione risulta infondata, ordinare che il testimone deponga. I segreti in questione sono quindi superabili dal giudice, che può anche ordinare il sequestro dei documenti richiesti, previo accertamento della dichiarazione con la quale erano stati rifiutati. A tale riguardo, per la difficoltà, se non improprietà, di estendere la nozione di «prova» caratteristica del processo penale al procedimento di inchiesta, suscita perplessità l'applicabilità di quella parte dell'articolo 200 codice procedura penale che consente al giudice di ordinare al giornalista di indicare la fonte delle sue informazioni solo «se le notizie sono indispensabili ai fini della prova del reato per cui si procede», dovendo altrimenti essere rispettato il segreto professionale dei giornalisti.

Per quanto riguarda il rinvio alla disciplina del segreto bancario, occorre evidenziare come essa sia meno organica di quella relativa agli altri segreti, risultando da un insieme di usi generalizzati e di disposizioni di vario tipo (penale, fiscale, amministrativo) che consentono a terzi di conoscere le notizie inerenti ai rapporti tra i clienti e la banca: il segreto bancario resta un concetto indefinito, sul cui fondamento e sui cui limiti permangono opinioni discordi ⁽²⁵⁾.

Nella deliberazione istitutiva era altresì prevista la opponibilità, in ogni caso, di quella particolare *species* di segreto professionale costituita dal segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato, che attiene a fatti, notizie e documenti relativi all'oggetto della difesa.

Parimenti, non costituiva novità — sia rispetto alla disciplina dei poteri riconosciuti alle commissioni di inchiesta recentemente istituite, sia relativamente a quella prevista dall'articolo 203 del codice di procedura penale — il trattamento peculiare riservato al cosiddetto «segreto di polizia» dall'ultimo comma dell'articolo 3 della deliberazione istitutiva, in base al quale «Gli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria non sono tenuti a rivelare alla commissione i nomi di chi ha loro fornito informazioni». Però, solo nell'articolo 203 codice procedura penale compare l'espresso divieto di acquisire e, in ogni caso, utilizzare le informazioni fornite dai soggetti citati che si avvalgano della facoltà di non rivelare i nomi dei loro informatori. Forse la mancata riproduzione di tale disposizione derivava dalla difficoltà di attribuirle analogia efficacia sanzionatoria in un contesto diverso da un procedimento penale.

7 - Richiesta di atti e documenti ad altre autorità

L'articolo 4 della deliberazione istitutiva affrontava un'altra tematica cruciale nei rapporti tra commissione di inchiesta e autorità giudiziaria: la trasmissione reciproca di copie di atti e documenti ed il rilascio di dati e informazioni su richiesta dell'altra autorità.

Le norme sul processo penale riconoscono al giudice il potere discrezionale di rilasciare copie di singoli atti del procedimento «a chiunque vi abbia interesse» (articolo 116 codice procedura penale), ma questo potere incontra il limite del segreto «d'indagine» (o segreto istruttorio, secondo la terminologia del vecchio codice), derogabile solo nelle ipotesi e alle condizioni di cui agli articoli 117 e 118 codice procedura penale. Il problema che si pone è quindi quello della attribuibilità alla commissione di inchiesta di un particolare diritto alla acquisizione di atti e informazioni, in deroga al limite del segreto istruttorio, nonché quello della configurabilità — in relazione agli atti di inchiesta — di un segreto opponibile a sua volta dalla commissione nei confronti di qualsiasi altra autorità giudiziaria o amministrativa.

La dottrina dominante ritiene che la soluzione del problema sia implicita nel «parallelismo» sancito dall'articolo 82 della Costituzione: i limiti secondo cui l'autorità giudiziaria fruisce di un potere discrezionale e può opporre il segreto valgono per la commissione di inchiesta; di conseguenza, non v'è dubbio che tra i poteri di quest'ultima rientri anche quello di decidere, nel rispetto della delibera istitutiva, se e quando procedere in segreto, nonché quello di coprire con il segreto tutti gli atti la

cui conoscenza da parte di terzi potrebbe nuocere alla riuscita delle indagini. Il segreto opponibile non potrebbe configurarsi altrimenti che come segreto istruttorio ⁽²⁶⁾. Tuttavia, una nota sentenza della Corte costituzionale ⁽²⁷⁾ ha stabilito l'ammissibilità da parte delle commissioni di inchiesta dell'opposizione all'autorità giudiziaria del cosiddetto segreto «funzionale», il quale non coincide con i vari tipi di segreto previsti dalle norme dei codici di diritto e procedura penale — come afferma espressamente la Corte stessa —, per cui spetterebbe alla stessa commissione determinarne la necessità e i limiti. In tal modo, si è venuta a creare una sfasatura nella pratica attuazione del parallelismo.

Innanzitutto, il comma 1 disciplinava il potere della Commissione di richiedere copie di atti e documenti non solo all'autorità giudiziaria, ma anche «ad altri organismi inquirenti e ad altri organi parlamentari che svolgano inchieste e indagini». Nell'articolo in esame non figuravano le previsioni esistenti nell'articolo 4 della legge istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari ⁽²⁸⁾, secondo cui la richiesta può riguardare anche atti coperti dal segreto di indagine (articolo 329 codice procedura penale), ma il giudice dispone del potere discrezionale di opporre un diniego — nella forma del decreto motivato di rigetto — qualora ritenga di non poter derogare al segreto *ex* articolo 329 codice procedura penale «per ragioni di natura istruttorie». Tuttavia, l'assenza di simili disposizioni non avrebbe potuto legittimare interpretazioni tese a negare al giudice il potere di opporre un diniego alla richiesta della Commissione, in quanto in tal modo si sarebbe concretizzato il pericolo di un'effettiva interferenza nelle funzioni giurisdizionali. Pertanto, l'autorità giudiziaria avrebbe sempre potuto opporre un diniego alla richiesta della Commissione, perché la possibilità di derogare al segreto di indagine è rimessa all'esclusiva valutazione del giudice e sarebbe stato inammissibile qualsiasi sindacato della Commissione sul diniego.

L'articolo in esame non conteneva una previsione, parallela a quella del comma 1, riguardante la possibilità che l'autorità giudiziaria richiedesse alla Commissione copie di atti o documenti. Il comma 2 dell'articolo 4 sembrava lasciare piena libertà alla Commissione di inchiesta di decidere quali atti o documenti non dovessero essere divulgati, precisando che nella valutazione avrebbero dovuto essere prese in considerazione anche le esigenze attinenti ad altre istruttorie od inchieste in corso. La formulazione era tale da indurre a ritenere che la norma fosse volta ad ampliare l'ambito di operatività del segreto opponibile dalla Commissione, rispetto a quello opponibile a quest'ultima dall'autorità giudiziaria.

Sorge a tale proposito l'interrogativo se la norma in questione avesse voluto fare riferimento alla possibilità di coprire determinati atti con il cosiddetto segreto funzionale. Come si è già accennato in precedenza, tale tipo di segreto non coincide con quelli previsti dalle norme penali e di procedura penale, ma costituisce una sorta di strumento necessario per conseguire il fine istituzionale della Commissione di inchiesta. Secondo la Corte costituzionale, infatti, le commissioni di inchiesta «restano libere di prescegliere modi di azione diversi, più duttili ed esenti da formalismi giuridici, facendo appello alla spontanea collaborazione dei cittadini e di pubblici funzionari» e possono richiedere relazioni anche a pubbliche autorità «con riferimento a determinate situazioni e circostanze ambientali, tra cui bene possono trovare posto anche stati d'animo e convincimenti diffusi, registrati per quel che sono, indipendentemente dalla loro fondatezza». Per tutti questi atti «non formali», la Corte riconosce la possibilità di copertura con il segreto funzionale, a insindacabile giudizio della Commissione.

Sembra potersi escludere che la norma in questione concernesse la possibilità di coprire determinati atti con il segreto funzionale, perché non sarebbe stato opportuno regolamentare un aspetto tanto controverso ricorrendo ad una formulazione così velata. Tuttavia, la possibilità di apporre il segreto funzionale su atti o documenti formati o acquisiti dalla Commissione era esplicitamente prevista dall'articolo 13, comma 2, regolamento interno.

8 - *Funzionamento della commissione ed esiti dell'inchiesta*

Dal punto di vista della metodologia operativa, la Commissione ha caratterizzato la propria inchiesta soprattutto per lo svolgimento di indagini «sul campo» e per l'acquisizione di elementi conoscitivi nelle prefetture, negli impianti destinati allo smaltimento dei rifiuti, negli impianti industriali e negli incontri con soggetti istituzionali (prefetti, magistrati, sindaci, assessori, presidenti di consorzi per lo smaltimento dei rifiuti, ecc.), rappresentanti di associazioni ambientaliste e comitati di cittadini. Così operando la Commissione si è contraddistinta come una sorta di punto di riferimento istituzionale per tutto quanto concerne le problematiche connesse al ciclo dei rifiuti, come dimostrato dalle molteplici richieste pervenute da esponenti degli enti locali e, addirittura, da semplici cittadini. In tal modo, già nel corso stesso della sua attività, la Commissione ha perseguito l'obiettivo di dar vita ad effetti, sia deterrenti

(relativamente al mancato rispetto delle normative vigenti) sia incentivanti, quanto mai concreti ed immediati, proprio tramite una serie di numerosi sopralluoghi.

Nell'espletare tale attività, la Commissione ha dovuto spesso esprimere un senso di disagio davanti alle richieste di intervento provenienti da enti pubblici, rappresentanze di comunità locali e da cittadini. Infatti, l'attribuzione di poteri in materia penale ad un organismo parlamentare avente compiti di indagine e di referto, ma non di intervento e di repressione, può far sorgere aspettative negli interessati ed anche spiacevoli equivoci. L'attribuzione degli stessi poteri del giudice penale è indubbiamente di grande rilevanza, ma necessita di alcuni approfondimenti — che la stessa Commissione, nella sua relazione conclusiva ⁽²⁹⁾, affida alle riflessioni del Parlamento della XIII legislatura — sull'ambito ed i limiti dei poteri conferiti, altrimenti correndosi il rischio che la funzione rimanga vuota o invada campi propri di altri poteri.

L'acquisizione di elementi di conoscenza da parte della Commissione di inchiesta è stata di grande utilità anche ai fini dell'attività di produzione legislativa. È stata verificata la quasi totale disapplicazione della normativa di riferimento in materia di smaltimento di rifiuti, costituita dal decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982, accompagnata da una estesa e disorganica produzione normativa, che ha contribuito a rendere caotico ed incoerente il quadro normativo.

Sulla base di tale constatazione, la Commissione ha formulato una serie di indicazioni per procedere ad una sistemazione organica dell'intera materia. In particolare, a suo avviso, appare essenziale:

a) definire chiaramente la nozione di rifiuto, per dare certezza agli operatori addetti al controllo e alla prevenzione;

b) mantenere l'obbligo di autorizzazione per tutte le attività di gestione dei rifiuti, nonché l'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti e di formulari di accompagnamento per il trasporto degli stessi;

c) adeguare la disciplina sanzionatoria alla gravità dei fenomeni registrati, affermando il carattere criminale delle condotte di illecito smaltimento dei rifiuti.

In questo senso, assolvendo ad uno dei suoi compiti istituzionali — quello di «proporre soluzioni legislative ed amministrative ritenute necessarie per rendere più coordinata ed incisiva l'iniziativa dello Stato e degli enti locali e per rimuovere le disfunzioni accertate» (articolo 2,

comma 2, lettera f), della deliberazione istitutiva) — la commissione, grazie alla diretta percezione che ha avuto delle patologie esistenti nel settore dello smaltimento dei rifiuti e dei gravi rischi connessi alle attività di traffico illecito, ha fornito un rilevante contributo alla riflessione e alla discussione che si è svolta in seno alla VIII commissione ambiente della Camera sulle proposte di legge-quadro sui rifiuti, tanto è vero che nel testo esaminato in sede redigente dalla Commissione ambiente sono state recepite molte delle indicazioni fornite dalla Commissione di inchiesta.

Naturalmente, sotto il profilo procedurale, il raccordo tra i due organi parlamentari si è svolto su un piano assolutamente informale ed è stato agevolato anche dalla partecipazione alla Commissione di inchiesta di deputati membri anche della Commissione ambiente, che si è quindi rivelata una scelta felice. È indubbiamente inaccettabile una sottoposizione dell'attività legislativa, riguardante la materia di competenza, al parere della Commissione di inchiesta — sia perché si avrebbe una espropriazione delle commissioni competenti in via primaria o consultiva, sia per la fuorviante Commissione che si determinerebbe tra attività legislativa ed attività di inchiesta ancora in corso di svolgimento — ma in questo caso la Commissione di inchiesta si è limitata a rivolgersi in termini collaborativi ad un altro soggetto istituzionale, richiamando informalmente la sua attenzione su alcuni aspetti della legislazione *in itinere*. L'impostazione seguita dimostra l'utilità che possono avere le commissioni di inchiesta ai fini dell'attività squisitamente legislativa e tende ad esaltare la «strumentalità» della funzione di inchiesta rispetto a quella legislativa, superando la tradizionale dimensione della messa a disposizione delle Camere di un ingente materiale conoscitivo al fine di «eventuali» iniziative legislative.

Altro campo di indagine della Commissione è stato quello relativo alle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti ed al ruolo svolto dalla criminalità organizzata. Il fenomeno deriva dal fatto che lo smaltimento dei rifiuti costituisce un affare di enorme portata economica, che consente rilevanti profitti. Le grandi organizzazioni criminali risultano direttamente o indirettamente interessate al traffico dei rifiuti, in particolare dal Nord al Sud dell'Italia. Su tale fenomeno sono in corso numerose indagini da parte della magistratura e delle forze dell'ordine. Al riguardo, la Commissione ha svolto specifiche audizioni ed ha acquisito, nel corso di vari sopralluoghi, numerosi documenti e atti, molti dei quali di natura riservata, in quanto riferiti ad indagini coperte dal segreto istruttorio.

Premessa per traffici di questo tipo è lo stabile controllo del territorio da parte di tali organizzazioni, che si manifesta, in particolare al Sud,

attraverso il controllo degli appalti e dell'edilizia, partendo dallo sfruttamento delle cave che, una volta esaurite o perché si arriva alla falda acquifera, diventano discariche dove sotterrare rifiuti di ogni genere.

Un esempio emblematico è quello relativo alla situazione del territorio tra le province di Caserta e Napoli, che ha dato origine all'unico caso di attivazione dei poteri dell'autorità giudiziaria. Nelle zone del litorale domiziano-flegreo e dell'agro aversano si è realizzata un'intensa attività estrattiva, quasi sempre abusiva, che ha determinato il formarsi lungo la costa di numerosi «laghetti», specchi d'acqua causati dall'estrazione di sabbia fino al raggiungimento della falda e alla conseguente infiltrazione di acqua marina. I materiali estratti hanno alimentato la produzione di materie prime per l'edilizia, utilizzate spesso per realizzare speculazioni immobiliari abusive. I «laghetti» e le cave, una volta esauriti, sono stati trasformati in discariche abusive di rifiuti. Nel corso del suo sopralluogo, la Commissione ha potuto riscontrare come l'attività di sversamento illecito di rifiuti e di copertura delle discariche abusive al fine di occultarle prosegua anche in aree sottoposte a sequestro giudiziario.

Inoltre, le zone in questione sarebbero anche il terminale degli smaltimenti illeciti connessi ai traffici di rifiuti tra Nord e Sud e, stando alle dichiarazioni di un collaboratore di giustizia, in esse si troverebbero i siti abusivi utilizzati dalla criminalità organizzata locale per smaltire non solo rifiuti urbani, ma anche tossico-nocivi e radioattivi.

Con riferimento alla drammaticità della situazione nella provincia di Caserta, nella seduta del 4 ottobre 1995 la Commissione deliberò l'effettuazione di alcune perizie, ai sensi degli articoli 220 e seguenti del codice di procedura penale, negli invasi situati nel comune di Castel Volturno.

È da segnalare la modalità procedurale con cui fu assunta questa deliberazione. Al termine di quella seduta, il presidente Scalia diede lettura di una breve relazione con la quale proponeva «l'effettuazione di perizie tecniche, ai sensi degli articoli 220 e seguenti del codice di procedura penale, negli invasi esistenti nel comune di Castel Volturno, dapprima utilizzati per l'escavazione di materiali edili e successivamente utilizzati per il deposito di rifiuti di varia natura, già posti sotto sequestro dall'autorità giudiziaria»⁽³⁰⁾, riservandosi di precisare con successivo atto le modalità attuative e procedurali della proposta. La relazione illustrata dal presidente fu quindi posta in votazione ed approvata dalla Commissione.

Il terzo filone di attività ha riguardato il tentativo di delineare un quadro, il più aggiornato possibile, circa la produzione e lo smaltimento del-

le diverse tipologie di rifiuti, concentrando l'attenzione sui rifiuti solidi urbani, sui rifiuti industriali e su quelli radioattivi. Per ognuna di queste tipologie è emersa una vasta casistica di smaltimenti illeciti, che hanno dato origine, in taluni casi, a situazioni di grave rischio ambientale. La Commissione, attraverso le audizioni, i sopralluoghi e l'acquisizione di materiale documentale, ha cercato di verificare direttamente le problematiche connesse ai vari momenti del ciclo delle varie categorie di rifiuti (produzione, raccolta, trasporto, smaltimento), per poter formulare proposte di intervento differenziate per ciascuna di esse, nell'ambito di una normativa organica e coerente.

9 - *Considerazioni conclusive*

Certamente, una commissione parlamentare di inchiesta non può da sola risolvere problematiche assai complesse, ma il fatto che il Parlamento, per la prima volta, si sia dotato di un osservatorio sulle tematiche relative al ciclo dei rifiuti ed alle attività illecite ad esso connesse ha rappresentato un segnale di interesse per l'avvio a soluzione di una questione che coinvolge non solo problemi di presenze criminali o di incapacità amministrative, ma anche rilevanti interessi ambientali.

Fin dal suo insediamento, la Commissione ha rappresentato un valido interlocutore per tutti gli organi aventi competenze nella materia, per la magistratura, per le forze dell'ordine, per le amministrazioni locali e per i cittadini. Questa fitta rete di rapporti con la società civile ha permesso di raccogliere molte informazioni e di avere a disposizione molti elementi di giudizio: è stato così possibile abbandonare lo stadio di conoscenza episodico e frammentario cui si era finora pervenuti. La Commissione ha avviato un processo cognitivo e ricognitivo continuo e ad ampio raggio; una metodologia di indagine che ha consentito una rappresentazione della realtà fedele alla complessità dei problemi, premessa per l'avvio di una riflessione che dovrebbe condurre allo studio di iniziative legislative ed amministrative idonee a risolvere il problema.

Proprio per non disperdere il patrimonio di conoscenze acquisito e per poter utilizzare al meglio la metodologia di indagine da essa elaborata, la stessa Commissione ha auspicato, nella relazione conclusiva, la costituzione di una Commissione di inchiesta avente il medesimo oggetto anche nella XIII legislatura. Tenendo conto che anche il Senato aveva deliberato l'istituzione di una Commissione di inchiesta sul problema dei rifiuti che però non ha mai potuto operare, la relazione conclusiva ha

sottolineato l'opportunità di trasformare la Commissione da monocamerale in bicamerale. Tale indicazione è stata recepita con sollecitudine dalla Camera dei deputati che, nella seduta del 2 ottobre 1996, ha approvato in prima lettura il testo unificato delle proposte di legge Simeone ed altri (A.C. 449) e Scalia ed altri (A.C. 1229), istitutive di una Commissione bicamerale di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse.

Note

(¹) Per quanto concerne le commissioni bicamerali, la commissione d'inchiesta sull'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (legge 25 maggio 1995, n. 229), la Commissione d'inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione nei paesi in via di sviluppo (legge 6 novembre 1995, n. 465), la Commissione d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari (legge 30 giugno 1994, n. 430), la Commissione d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi (legge 19 dicembre 1995, n. 538). Per quanto concerne le commissioni monocamerali, la Commissione d'inchiesta sulla vicenda dell'ACNA di Cengio (deliberata dalla Camera il 20 giugno 1995), la Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (deliberata dalla Camera il 20 giugno 1995), la Commissione d'inchiesta sul problema dei rifiuti e sulle attività poste in essere in materia dalle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche (deliberata dal Senato il 12 ottobre 1995), la Commissione d'inchiesta sulle strutture sanitarie (deliberata dal Senato il 4 ottobre 1994), la Commissione di inchiesta sul fenomeno del cosiddetto «caporalato» (deliberata dal Senato il 20 settembre 1994).

(²) Vedi L. CIAURRO, *Recenti sviluppi in materia di inchieste parlamentari*, in *Nuovi studi politici*, 1990, n. 4, pag. 97. Secondo questo autore, la rilevante uti-

lizzazione dello strumento dell'inchiesta parlamentare è legata anche ad una certa insoddisfazione nei confronti delle procedure informative attivabili presso le commissioni permanenti, le cui troppo numerose indagini conoscitive le distragono spesso dalle loro fondamentali funzioni legislative.

⁽³⁾ Deliberazione della Camera dei deputati del 20 giugno 1995, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 146 del 24 giugno 1995.

⁽⁴⁾ L'indagine conoscitiva sui problemi applicativi della normativa in materia di rifiuti, con particolare riguardo al riutilizzo dei residui (questa l'esatta denominazione dell'indagine) fu svolta dalla VIII Commissione della Camera dal 29 giugno al 2 agosto 1994. Per la raccolta dei resoconti stenografici e dei documenti e memorie presentati alla Commissione, v. il volume *Rifiuti e residui: norme e riutilizzo*, Camera dei deputati, 1994.

⁽⁵⁾ Analoga decisione fu assunta dal Senato che, nella seduta del 12 ottobre 1995, ha approvato la proposta Specchia ed altri (doc. XXII, n. 13), istitutiva di una Commissione d'inchiesta sul problema dei rifiuti e sulle attività poste in essere in materia dalle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche. Questa Commissione però non si è mai insediata.

⁽⁶⁾ *Bollettino delle Giunte e delle commissioni parlamentari* del 2 marzo 1995, pag. 51.

⁽⁷⁾ *Ibidem*, pagg. 52, 53.

⁽⁸⁾ *Ibidem*, pagg. 53, 54.

⁽⁹⁾ *Bollettino delle Giunte e delle commissioni parlamentari* dell' 8 marzo 1995, pag. 89.

⁽¹⁰⁾ *Bollettino delle Giunte e delle commissioni parlamentari* del 21 marzo 1995, pag. 19.

⁽¹¹⁾ *Resoconto sommario* della seduta del 16 giugno 1995, pag. 6.

⁽¹²⁾ Su tale distinzione cfr. A. PACE, «sub articolo 82 Cost.», in *Commentario Branca* (artt. 76-82), pagg. 348 s.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1991, pagg. 140 s.

⁽¹³⁾ Che risultava così formulato: «Le delibere della Commissione di norma vengono pubblicate negli atti parlamentari, tranne che venga diversamente deciso».

⁽¹⁴⁾ La Commissione ha ascoltato i rappresentanti dell'ENEA e della Federaambiente (20 settembre 1995), il procuratore nazionale aggiunto della Direzione nazionale antimafia e il procuratore della Repubblica di Napoli (4 ottobre 1995), i rappresentanti dell'ANPA, dell'ANCI e della Conferenza dei presidenti delle regioni (10 ottobre 1995), i rappresentanti della Nucleco s.p.a. e della Assorecuperi (11 ottobre 1995), i rappresentanti della Waste Management Italia e di Assoambiente (24 ottobre 1995), il procuratore e il sostituto procuratore del-

la Repubblica presso la pretura circondariale di Reggio Calabria (21 novembre 1995), i rappresentanti della FIAT e del comitato nazionale dell'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti (28 novembre 1995), i rappresentanti dell'ANIDA e della Mengozzi s.r.l. (5 dicembre 1995), i rappresentanti delle Ferrovie dello Stato e dell'AMA di Roma (12 dicembre 1995), il sottosegretario di Stato per la protezione civile (17 gennaio 1996), i rappresentanti dell'ADA (24 gennaio 1996), il presidente della Commissione ambiente del consiglio regionale della Lombardia e l'assessore all'ambiente della giunta regionale della Lombardia (14 febbraio 1996). Inoltre, l'ufficio di presidenza ha incontrato il direttore del Servizio geologico nazionale il 21 febbraio 1996.

La Commissione ha poi svolto le seguenti missioni: Caserta (26 settembre 1995), Napoli (3 ottobre 1995), Piemonte e Lombardia (17, 18 e 19 ottobre 1995), Basilicata e Puglia (6 e 7 novembre 1995), Calabria (23 e 24 novembre 1995), Colle Cese di Spoltore (Pescara, 11 dicembre 1995), Sicilia (30 e 31 gennaio 1996).

⁽¹⁵⁾ Doc. XXII-bis, n. 1, approvata nella seduta del 21 dicembre 1995.

⁽¹⁶⁾ Doc. XXII-bis, n. 2, approvata nella seduta dell'11 marzo 1996.

⁽¹⁷⁾ In tal senso, v. tra gli altri F. PIERANDREI, «Inchiesta parlamentare», in *Nuovissimo Digesto*, VIII, 1968, pag. 520.

⁽¹⁸⁾ Sul punto, con un'ampia ricostruzione storica, v. G. LONG, «La pubblicità delle commissioni d'inchiesta», in *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Rimini, 1985, pagg. 223-264.

⁽¹⁹⁾ *Resoconto stenografico* della seduta del 3 agosto 1995, pag. 8.

⁽²⁰⁾ *Resoconto stenografico* della seduta del 7 febbraio 1996, pag. 399.

⁽²¹⁾ *Resoconto stenografico* della seduta dell'11 marzo 1996, pag. 437.

⁽²²⁾ Cfr. A. PACE, *sub* articolo 82 cit., pag. 357.

⁽²³⁾ Cfr. le ordinanze n. 49 del 1977 e n. 259 del 1986.

⁽²⁴⁾ In questo senso, A. PACE, *sub* articolo 82, cit., pag. 371 s.

⁽²⁵⁾ Cfr. U. RUFFOLO, *Segreto (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLI, 1989, pagg. 1026 ss.

⁽²⁶⁾ In tal senso, A. PACE, *sub* articolo 82 cit., pagg. 372 ss.

⁽²⁷⁾ La sentenza n. 231 del 22 ottobre 1975.

⁽²⁸⁾ Legge 30 giugno 1994, n. 430.

⁽²⁹⁾ Doc. XXII-bis, n. 2, pag. 46.

⁽³⁰⁾ *Resoconto stenografico* della seduta del 4 ottobre 1995, pag. 81.