



Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul rischio idrogeologico e sismico del territorio italiano, sull'attuazione delle norme di prevenzione e sicurezza e sugli interventi di emergenza e di ricostruzione a seguito degli eventi calamitosi verificatisi dall'anno 2009

DOC XXII n.31

Dossier n° 185 - Schede di lettura
16 ottobre 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

DOC:	XXII n.31
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul rischio idrogeologico e sismico del territorio italiano, sull'attuazione delle norme di prevenzione e sicurezza e sugli interventi di emergenza e di ricostruzione a seguito degli eventi calamitosi verificatisi dall'anno 2009
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Bicchielli
Numero di articoli:	6
Date:	
presentazione:	31 maggio 2023
Commissione competente :	VIII Ambiente
Sede:	referente

Contenuto

La presente proposta ([Doc. XXII n. 31](#)) reca **l'istituzione presso la Camera dei deputati di una Commissione parlamentare di inchiesta monocamerale sul rischio idrogeologico e sismico del territorio italiano**, sull'attuazione delle norme di prevenzione e sicurezza e sugli interventi di emergenza e di ricostruzione a seguito degli eventi calamitosi verificatisi dall'anno 2009.

Di seguito viene illustrato il contenuto della proposta in esame.

Istituzione e durata della Commissione (art. 1)

L'articolo 1 istituisce una Commissione parlamentare di inchiesta sul rischio idrogeologico e sismico del territorio italiano, sull'attuazione delle norme di prevenzione e sicurezza e sugli interventi di emergenza e di ricostruzione a seguito degli eventi calamitosi verificatisi dall'anno 2009, per la **durata della presente legislatura**, avente il compito di approfondire i fatti e i fenomeni connessi alle alluvioni, alle inondazioni e agli eventi sismici nel periodo successivo al 2009, allo stato della ricostruzione, alle implicazioni economiche, sociali e demografiche delle suddette calamità, nonché alla prevenzione dei danni sismici e idrogeologici.

Compiti della Commissione (art. 2)

In base all'articolo 2, i compiti attribuiti alla Commissione di inchiesta sono in sintesi (**comma 1**):

- verificare l'attuazione, l'efficacia e l'appropriatezza della **normativa** nazionale, regionale e degli enti locali vigente **in materia di contrasto del dissesto idrogeologico, del rischio idraulico e del rischio sismico**;
- individuare eventuali carenze e criticità della **normativa** vigente **in materia di microzonazione sismica, di messa in sicurezza del territorio nazionale e di difesa del suolo**;
- individuare gli **ostacoli alla piena operatività degli organi amministrativi e tecnici** preposti alla tutela e al risanamento del suolo e del sottosuolo e le eventuali responsabilità nella mancata o carente attuazione dell'attività di prevenzione e di messa in sicurezza del territorio;

- accertare il **livello di controllo, di capacità d'intervento e di prevenzione** da parte delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, competenti;
- individuare e proporre **soluzioni di carattere normativo e amministrativo** per il contrasto del dissesto idrogeologico;
- chiarire il **quadro delle responsabilità** e delle **competenze** dei diversi livelli istituzionali;
- effettuare una ricognizione completa delle **risorse effettivamente disponibili** per la difesa del suolo e per le infrastrutture idriche;
- verificare l'incidenza della **carenza di prevenzione** sull'entità dei danni a beni e persone conseguenti agli eventi calamitosi;
- valutare le **modalità di gestione del primo intervento e dell'intera fase di emergenza**;
- verificare l'**impatto** delle **innovazioni normative intervenute** nei periodi intercorsi tra i diversi eventi calamitosi;
- valutare l'evoluzione delle **condizioni di vita delle popolazioni interessate**;
- verificare l'**ammontare delle previsioni di spesa e degli stanziamenti effettivi**, in sede nazionale e sovranazionale, per le fasi di emergenza e per le operazioni di ricostruzione, l'utilizzo dei fondi stanziati e le eventuali variazioni di spesa in relazione ai tempi di intervento;
- verificare lo **stato della ricostruzione nei centri urbani** e nelle **aree interessate** dagli eventi sismici o calamitosi;
- valutare l'incidenza delle **innovazioni normative in materia di contratti pubblici**;
- valutare l'**impatto degli eventi calamitosi** sui parametri demografici, socioeconomici e occupazionali delle aree interessate;
- valutare l'incidenza degli **eventi calamitosi sulle attività economiche**;
- verificare l'**adeguatezza della vigente disciplina, nazionale e sovranazionale**, in materia di prevenzione del dissesto idrogeologico, di regolamentazione antisismica, sicurezza del territorio, ricostruzione, protezione civile e gestione dell'emergenza;

Si ricorda che risultano attualmente all'esame della VIII Commissione ambiente le proposte di legge C. 589 Trancassini e C. 647 Braga, recanti modifiche al codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale e per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale. Sulla materia della ricostruzione il Consiglio dei ministri, nella riunione del 27 giugno 2023, ha approvato un disegno di legge, non ancora presentato alle Camere, che definisce, in un quadro unitario, le procedure e le misure da adottare nei processi di ricostruzione successivi ad eventi calamitosi

- valutare la **funzionalità** della vigente disciplina legislativa e regolamentare, nazionale e sovranazionale, in **materia di contratti pubblici**;

Si osserva che i compiti elencati alle lettere p) e t) del comma 1 dell'art. 2 sono parzialmente sovrapponibili, facendo entrambi riferimento alla valutazione della incidenza o funzionalità della vigente disciplina in materia di contratti pubblici.

- verificare le criticità territoriali e lo **stato di avanzamento dei progetti** previsti dalla specifica missione del **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**;

Tra le misure previste dal PNRR in materia di territorio, si segnalano in particolare gli investimenti:

- per la realizzazione di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione che consenta di individuare e prevedere i rischi sul territorio (M2C4.1-I.1.1-8-9), per un importo di 500 milioni di euro;
- per il finanziamento di interventi per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico (M2C4.2-I.2.1-10-13), per un importo complessivo di circa 2,5 miliardi di euro articolato in due aree di intervento: a) misure strutturali e non strutturali nei territori più a rischio (a cui sono destinati 1.287 milioni di euro), aventi l'obiettivo di portare in sicurezza 1,5 milioni di persone oggi a rischio (per tale area di intervento è stata prevista l'eliminazione dal PNRR con il documento [Proposte di revisione PNRR e integrazione REPowerEU](#) del 27 luglio 2023); b) misure in favore delle aree colpite da calamità (a cui sono destinati 1.200 milioni di euro) per il ripristino delle infrastrutture danneggiate e per la riduzione del rischio residuo;
- per la resilienza e la valorizzazione del territorio, nonché per l'efficienza energetica dei Comuni (M2C4.2-I.2.2-14-17), per un importo di 6 miliardi di euro. Anche per tale linea di investimento è stata prevista l'eliminazione dal PNRR dalle [Proposte di revisione PNRR e integrazione REPowerEU](#) del 27 luglio 2023.

Il **comma 2** stabilisce che la **Commissione riferisce alla Camera annualmente** e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità e comunque **al termine dei suoi lavori**.

Trattandosi di una Commissione di inchiesta monocamerale, si valuti l'opportunità di modificare il comma 2 nel senso di prevedere che la Commissione riferisce alla sola Camera dei deputati.

Composizione della Commissione (art. 3)

L'articolo 3 disciplina la **composizione** della **Commissione** prevedendo, in particolare, che la Commissione è composta da 18 deputati, nominati dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di almeno un deputato per ciascun gruppo esistente alla Camera. I componenti sono nominati tenendo conto anche della specificità dei compiti assegnati alla Commissione (**comma 1**).

Il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convoca la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza (**comma 2**).

L'Ufficio di Presidenza (presidente, due vicepresidenti e due segretari) è eletto dalla Commissione secondo le norme previste (**comma 3**).

Poteri e limiti della Commissione (art. 4)

L'articolo 4 disciplina i poteri e i limiti della Commissione, stabilendo che:

- la Commissione procede alle indagini e agli esami con gli **stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria (comma 1)**;

Tale formulazione riproduce il contenuto dell'art. 82 Cost., ripreso anche dall'art. 141, comma 2, del regolamento della Camera. L'art. 162, comma 5, del regolamento del Senato, reca una diversa formulazione, prevedendo che "i poteri della Commissione sono, a norma della Costituzione italiana, gli stessi dell'autorità giudiziaria".

La possibilità dell'esercizio di poteri coercitivi rende l'inchiesta parlamentare lo strumento più incisivo del quale le Camere possono avvalersi per acquisire conoscenze. Diversamente, l'indagine conoscitiva pur essendo anch'essa finalizzata all'approfondimento di temi di ampia portata non prevede poteri coercitivi di acquisizione delle informazioni. I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente limitati alla fase "istruttoria", dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati ed irrogare sanzioni.

- la Commissione **non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà** e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto **salvo l'accompagnamento coattivo** di cui all'art. 133 del codice di procedura penale (**comma 2**);

L'art. 133 c.p.p. prevede che se il testimone, il perito, la persona sottoposta all'esame del perito diversa dall'imputato, il consulente tecnico, l'interprete o il custode di cose sequestrate, regolarmente citati o convocati, omettono senza un legittimo impedimento di comparire nel luogo, giorno e ora stabiliti, il giudice può ordinarne l'accompagnamento coattivo e può altresì condannarli, con ordinanza, a pagamento di una somma da euro 51 a euro 516 a favore della cassa delle ammende nonché alle spese alle quali la mancata comparizione ha dato causa.

- ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le **audizioni svolte nella forma testimoniale davanti alla Commissione** si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale (**comma 3**);

Gli articoli da 366 (Rifiuto di uffici legalmente dovuti) a 372 (Falsa testimonianza) rientrano nel Capo I del Titolo III del Libro II del codice penale, relativo ai delitti contro l'attività giudiziaria.

- la Commissione, per le finalità dell'inchiesta di cui all'articolo 1, ha facoltà di acquisire **copie di atti e documenti relativi a procedimenti o inchieste in corso** presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti anche se coperti da segreto investigativo (ai sensi dell'art. 329 c.p.p.), nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti dal segreto (**comma 4**). Il comma 4 dispone altresì che l'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione con decreto motivato, che ha efficacia di sei mesi e può essere rinnovato, solo per ragioni attinenti alle indagini in corso. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto.
- la Commissione garantisce il mantenimento del **regime di segretezza sugli atti e i documenti acquisiti in copia** ai sensi del comma 4, fino a quando gli stessi sono coperti da segreto (**comma 5**);
- per il segreto di Stato nonché per i segreti d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato (**comma 6**);

Il segreto di Stato è attualmente disciplinato principalmente dalla legge di riforma dei servizi di informazione (L. 124/2007) e, in sede processuale, dagli artt. 202 e segg. c.p.p. Quest'ultimo, in particolare, prevede tra l'altro che i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato. Il segreto d'ufficio obbliga l'impiegato pubblico a non divulgare a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso (art. 15, DPR 3/1957). Tale disposizione non si applica nei confronti del personale non dirigenziale (D.Lgs. 165/2001, allegato A). Parimenti, determinate categorie di persone (sacerdoti, medici, avvocati ecc.) non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferire all'autorità giudiziaria, ad esempio in qualità di periti (segreto professionale ex art. 200 c.p.p.). Per quanto riguarda il segreto bancario, si applicano i principi in materia di trattamento dei dati personali, ora contenuti nel Regolamento UE 2016/679; l'art. 6 del Regolamento afferma che il trattamento dei dati personali (che comprende anche la loro comunicazione a terzi) è lecito in presenza del consenso dell'interessato, nonché quando è «necessario all'esecuzione di un contratto di cui l'interessato è parte», come nel caso dei contratti bancari. In questa ultima ipotesi, gli istituti di credito possono comunicare a terzi i dati personali trattati purché abbiano preventivamente informato il cliente - al momento della conclusione del contratto - circa le categorie di possibili destinatari della comunicazione (artt. 13 e 14 del Regolamento). I dati non potranno essere comunicati o diffusi a soggetti diversi da quelli indicati nell'informativa. La previsione della proposta di legge, consente dunque, alla Commissione parlamentare di accedere ai dati bancari diversamente coperti da riservatezza.

- la Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli **uffici della pubblica amministrazione, copie di atti e documenti da essi custoditi**, prodotti o comunque acquisiti, nelle materie attinenti all'inchiesta (**comma 7**);
- fermo restando quanto previsto dal comma 5, la Commissione stabilisce gli **atti e i documenti che non devono essere divulgati**, anche in relazione a esigenze connesse ad altre istruttorie o inchieste in

corso (**comma 8**). Il medesimo comma dispone altresì che devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

Obbligo del segreto (art. 5)

L'articolo 5 dispone che i componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto **per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti** di cui all'articolo 4, commi 5 e 8.

Organizzazione interna (art. 6)

L'articolo 6 dispone, al **comma 1**, che l'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un **regolamento interno** approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei suoi lavori. Viene altresì previsto che ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

Il **comma 2** disciplina la **pubblicità delle sedute**, stabilendo che le sedute della Commissione sono pubbliche ma la Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta.

Il **comma 3** dispone che, per lo svolgimento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di **personale, locali e strumenti operativi** messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati.

Il **comma 4** prevede che le **spese per il funzionamento** della Commissione, stabilite nel **limite massimo di 75.000 euro annui** per il 2023 e gli anni successivi, sono poste a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. Viene inoltre consentito al Presidente della Camera dei deputati di autorizzare un incremento delle spese citate in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di motivata richiesta formulata dal presidente della Commissione per esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

In base al **comma 5**, la Commissione cura l'**informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti** nel corso della sua attività.

Rispetto dei principi costituzionali

L'**articolo 82 Cost.** prevede che ciascuna Camera possa disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

L'istituzione della Commissione di inchiesta può essere deliberata, come nel caso della proposta in esame, anche da una sola Camera, con atto monocamerale non legislativo. Nella storia parlamentare si è però andata affermando la prassi di deliberare le inchieste anche con legge, affidandole a Commissioni composte di deputati e senatori, ovvero, in alcuni casi, con due delibere di identico contenuto adottate dalle rispettive assemblee con gli strumenti regolamentari. Nel primo caso viene istituita una vera e propria Commissione bicamerale, mentre nel secondo si hanno due distinte Commissioni che possono deliberare di procedere in comune nei lavori d'inchiesta, rimanendo tuttavia distinte quanto ad imputazione giuridica dei rispettivi atti. In ogni caso, per quanto riguarda il procedimento di formazione, l'articolo 140 del Regolamento della Camera e l'articolo 162 del Regolamento del Senato stabiliscono che per l'esame delle proposte di inchiesta si segue la procedura prevista per i progetti di legge.

Per quanto riguarda la nomina dei componenti, il secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione prevede che la composizione della Commissione deve rispecchiare la proporzione dei gruppi; tale nomina, quindi, deve essere improntata al rispetto del principio di proporzionalità. Di conseguenza, si applicano l'articolo 56, comma 3, del regolamento Camera e l'articolo 25, comma 3, reg. Senato, i quali stabiliscono che per le nomine delle Commissioni che, per prescrizione di legge o regolamento debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari, il Presidente comunica ai Gruppi il numero dei posti spettanti a ciascuno in base al suddetto criterio richiedendo la designazione di un eguale numero di nomi.

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

I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente quelli propri della fase istruttoria delle indagini giudiziarie, dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati ed irrogare sanzioni. In particolare, come chiarito anche dal provvedimento in esame, per le testimonianze davanti alla Commissione si applicano gli articoli dal 366 al 372 del codice penale (riguardanti una serie di delitti contro l'autorità giudiziaria).

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

Il parallelismo con i poteri della magistratura disposto dal secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione si estende anche agli aspetti relativi alle limitazioni dei poteri della Commissione stessa. In via generale si può affermare che lo svolgimento dell'inchiesta trova gli stessi limiti che la vigente legislazione pone alle indagini dell'autorità giudiziaria, fermo restando che l'atto istitutivo della Commissione può

disporre di ulteriori, ovvero prevedere l'inapplicabilità nei confronti della Commissione stessa di disposizioni limitative dell'attività d'indagine dell'autorità giudiziaria.

In ordine ai rapporti tra Commissioni d'inchiesta e magistratura, si ricorda che, nella sentenza n. 231 del 1975, la Corte costituzionale ha ricordato che compito delle Commissioni parlamentari di inchiesta non è di 'giudicare', ma di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere, specificando che "l'attività di inchiesta rientra (...) nella più lata nozione della funzione ispettiva delle Camere; muove da cause politiche ed ha finalità del pari politiche; né potrebbe rivolgersi ad accertare reati e connesse responsabilità di ordine penale, ché se così per avventura facesse, invaderebbe indebitamente la sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale".

Si rammenta, infine, che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 26 del 2008, ha rilevato che i poteri di indagine spettanti, rispettivamente, alle Commissioni parlamentari di inchiesta e agli organi della magistratura requirente hanno ambiti e funzioni differenti, con la conseguenza che l'esercizio degli uni non può avvenire a danno degli altri, e viceversa. Pertanto, come affermato dalla Corte attraverso il richiamo alla sentenza n. 13 del 1975, "il normale corso della giustizia (...) non può essere paralizzato a mera discrezione degli organi parlamentari, potendo e dovendo arrestarsi unicamente nel momento in cui l'esercizio di questa verrebbe illegittimamente ad incidere su fatti soggettivamente ed oggettivamente ad essa sottratti e in ordine ai quali sia stata ritenuta la competenza degli organi parlamentari".