



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 2019

DOC XXII, n. 31-A

Dossier n° 346/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
20 settembre 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

DOC:	XXII, n. 31-A
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

Contenuto

La proposta in esame 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 2019.

Di seguito viene illustrato il contenuto della proposta in esame, come risultante dalle **modifiche approvate in sede referente**.

Istituzione e durata della Commissione (art. 1)

L'articolo 1, **modificato in sede referente**, istituisce, per la **durata della presente legislatura**, 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 2019** (e non dal 2009, come previsto nel testo iniziale della proposta), avente il compito di approfondire i fatti e i fenomeni connessi alle alluvioni, alle inondazioni e agli eventi sismici nel periodo successivo al 2019, 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, **modificato in sede referente**, la Commissione, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, in riferimento agli eventi di cui all'articolo 1 (come precisato in sede referente), ha il compito di (comma 1):

- individuare le eventuali responsabilità nella mancata o carente attuazione dell'attività di prevenzione e di messa in sicurezza del territorio, di gestione dell'emergenza e di ricostruzione, nonché gli ostacoli alla piena operatività degli organi amministrativi e tecnici preposti alle materie di difesa del suolo, di mitigazione e gestione del rischio idrogeologico e sismico e alla tutela e al risanamento del suolo e del sottosuolo (**lett. a) modificata in sede referente**);
- accertare il ruolo svolto da parte delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, competenti a livello di controllo e di capacità d'intervento e di prevenzione, con l'obiettivo di superare l'approccio emergenziale (**lett. b) modificata in sede referente**);
- effettuare una **ricognizione completa delle risorse** effettivamente disponibili per la **difesa del suolo** e (come precisato **in sede referente**) per le connesse **infrastrutture idriche** (**lett. c)**);

- verificare l'**impatto delle innovazioni normative** intervenute nei periodi intercorsi tra i diversi eventi calamitosi sul livello di efficienza ed efficacia nella gestione delle fasi di emergenza (**lett. d**);
- 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**, nonché l'**utilizzo dei fondi stanziati** e le eventuali variazioni di spesa in relazione ai tempi di intervento e verificare iniziative per garantire l'indennizzo dei danni direttamente cagionati da calamità naturali ed eventi catastrofali. **In sede referente, è stato introdotto anche il monitoraggio degli interventi finanziati**, al fine di compiere una puntuale valutazione ex post dell'efficacia delle linee di finanziamento e delle scelte politiche di investimento nel medio e lungo periodo (**lett. e, modificata in sede referente**);
- valutare l'incidenza delle **innovazioni normative in materia di contratti pubblici**, affidamenti, appalti e conduzione dei lavori sui tempi e sull'efficacia della gestione delle fasi di emergenza e delle operazioni di ricostruzione (**lett. f**);
- valutare l'**impatto degli eventi calamitosi** sui **parametri demografici, socio-economici e occupazionali** delle aree interessate, con particolare riferimento alle isole, alle aree interne, alle zone montuose e alla dorsale appenninica e ai territori limitrofi (**lett. g**);
- verificare l'**adeguatezza della vigente disciplina**, nazionale e sovranazionale, in materia di **mitigazione e gestione** del rischio idrogeologico, nonché in materia di regolamentazione antisismica, sicurezza del territorio, protezione civile, gestione dell'emergenza e ricostruzione dopo le calamità, valutando altresì gli effetti indotti dal cambiamento climatico e dai rischi climatici correlati (**lett. h, modificata in sede referente**).

In **sede referente**, rispetto al testo base adottato dalla Commissione, **sono state soppresse, al comma 1, le disposizioni che assegnavano alla Commissione**: il compito di 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, anche valutando, a tale fine, le eventuali conseguenze negative derivanti dall'evoluzione e dai cambiamenti della stessa normativa e dei diversi soggetti di volta in volta competenti in materia; il compito di chiarire il quadro delle responsabilità e delle competenze dei diversi livelli istituzionali; il compito di valutare la funzionalità della vigente disciplina legislativa e regolamentare, nazionale e sovranazionale, in materia di contratti pubblici, affidamenti e appalti.

Il **comma 2** stabilisce che la Commissione **riferisce**, con singole relazioni o con relazioni generali, alla Camera dei deputati, **annualmente** e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità **e comunque al termine dei suoi lavori**.

Composizione della Commissione (art. 3)

L'articolo 3 disciplina la **composizione** della Commissione prevedendo, in particolare, che la Commissione è composta da **20 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**).

La Commissione elegge l'Ufficio di Presidenza (presidente, due vicepresidenti e due segretari), secondo le norme previste (**commi 3 e 4**).

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.

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 8 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. La violazione di tale obbligo di segretezza è punita ai sensi delle leggi vigenti.

Organizzazione interna (art. 6)

L'articolo 6, **modificato in sede referente**, 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. **In sede referente**, è stato precisato che la Commissione può avvalersi di esperti nelle materie relative ai compiti previsti all'articolo 2.

Il **comma 4, modificato in sede referente** prevede che le **spese per il funzionamento** della Commissione, stabilite nel **limite massimo di 50.000 euro annui** (anziché 100.000 euro come previsto nel testo base), 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, del regolamento 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, secondo comma, 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, considerato 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".

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'articolo 82 della Costituzione prevede che "ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse". La materia attiene dunque all'esercizio di un potere costituzionale delle Assemblee parlamentari, apparendo pertanto riconducibile alla disciplina degli "**organi dello Stato**", riservata dall'articolo 117, secondo comma, lettera f), della Costituzione all'esclusiva competenza legislativa statale.