



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 di interventi calamitosi

DOC XXII, n. 31

Dossier n° 145 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
10 settembre 2024

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 interventi calamitosi verificatisi dall'anno 2009
Iniziativa:	Parlamentare
Commissione competente :	VIII Ambiente

Contenuto

La presente proposta, adottata come [testo base](#) dalla VIII Commissione nella seduta del 21 febbraio 2024 (in un nuovo testo differente dalla proposta originaria contenuta nel Doc. XXII, n. 31), e successivamente modificata in sede referente, 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.

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 2019, 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 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, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, in riferimento agli eventi di cui all'articolo 1, 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**);
- 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**);
- effettuare una ricognizione completa delle risorse effettivamente disponibili per la difesa del suolo e per le connesse (precisazione inserita in sede referente) 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, anche attraverso il

monitoraggio degli interventi finanziati che consenta di compiere una puntuale valutazione ex post dell'efficacia delle linee di finanziamento e delle scelte politiche di investimento nel medio e lungo periodo, e verificare iniziative per garantire la copertura dei danni direttamente cagionati da calamità naturali ed eventi catastrofici; (**lett. e**);

- valutare l'incidenza delle innovazioni normative in materia di contratti pubblici, affidamenti, appalti e conduzione dei lavori sui tempi e sull'efficacia della gestione dell'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, ricostruzione, protezione civile e gestione dell'emergenza, valutando altresì gli effetti indotti dal cambiamento climatico e dai rischi climatici correlati (**lett. h**).

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) e, al proprio interno, 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**);
- 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**);
- 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**);
- 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. Si dispone altresì che l'autorità giudiziaria provveda tempestivamente e possa 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 (**comma 4**);
- 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**);
- 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. Si 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 (**comma 8**).

Obbligo del segreto (art. 5)

L'articolo 5, **comma 1**, 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 (**comma 2**).

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 e può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di tutte le collaborazioni ritenute necessarie di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato, e di esperti nelle materie previste all'articolo 2.

Il **comma 4** prevede che le spese per il funzionamento della Commissione, stabilite nel limite massimo di 50.000 euro annui, 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.

Le commissioni d'inchiesta: quadro normativo

In base all'articolo 82 della Costituzione, ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

L'**istituzione della Commissione di inchiesta** può essere deliberata anche da una sola Camera, con atto 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 Reg. Camera e l'articolo 162 Reg. Senato stabiliscono che per l'esame delle proposte di inchiesta si segue la procedura prevista per i progetti di legge.

Istituzione di una Commissione di inchiesta

Per quanto riguarda la **nomina dei commissari**, 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 Reg. 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.

In alcuni casi, l'atto costitutivo della Commissione ha previsto espressamente che il Presidente sia nominato tra i parlamentari non appartenenti alla Commissione, dal Presidente dell'Assemblea ovvero d'intesa tra i Presidenti delle due Camere in caso di Commissione bicamerale.

Nomina dei membri

I poteri inerenti alla **organizzazione dei lavori** sono quelli riguardanti la fissazione del programma dei lavori e l'istituzione di sottocommissioni nonché l'elaborazione e l'approvazione di un regolamento interno. Al riguardo si rammenta che da tempo si è venuta formando la prassi secondo la quale le Commissioni d'inchiesta adottano un **proprio regolamento**, ferma restando l'applicabilità del regolamento della Camera di appartenenza del Presidente della Commissione per quanto non espressamente previsto dal predetto regolamento interno.

Organizzazione e regolamento

La **durata dei lavori** della Commissione è stabilita dal relativo atto istitutivo, che fissa la data di presentazione della relazione finale (che è atto conclusivo dell'attività, anche se il termine assegnato alla Commissione non è ancora scaduto) o assegna un termine finale ai lavori stessi, a partire dalla costituzione o dall'insediamento della Commissione ovvero dalla data di entrata in vigore della legge istitutiva.

Durata
dell'inchiesta

Si ricorda che le Commissioni istituite con atto non legislativo cessano comunque la propria attività con la fine della legislatura mentre quelle istituite con legge possono essere prorogate con una nuova legge.

L'articolo 82, comma secondo, della Costituzione stabilisce 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).

Poteri e limiti

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, né irrogare sanzioni.

La Commissione può quindi, salvo limitazioni disposte dalla legge, disporre ispezioni e perquisizioni personali e domiciliari, sequestri, intercettazioni telefoniche, perizie, ricognizioni, esperimento di prove testimoniali ed accompagnamento coattivo dei testi renitenti.

In particolare, per le **convocazioni di testimoni** davanti alla Commissione si applicano gli articoli 366 - rifiuto di uffici legalmente dovuti da parte dei periti, interpreti, o custode di cose sottoposte a custodia e da parte dei testimoni - e 372 - falsa testimonianza - del codice penale, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria. Si ricorda che per tali reati, sono previsti, rispettivamente, la reclusione fino a 6 mesi o la multa da euro 30 a euro 516 (art. 366) e la reclusione da 2 anni a 6 anni (art. 372).

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

Il parallelismo con i poteri della magistratura disposto dal citato comma secondo 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; al riguardo si rammenta, in via esemplificativa, che l'articolo 3, comma 2, della legge 30 giugno 1994, n. 430, istitutiva della Commissione antimafia nel corso della XII legislatura, ha disposto la non opponibilità alla Commissione del segreto di Stato con riferimento ai fatti di mafia, camorra ed altre associazioni criminali similari (reati per i quali all'epoca era prevista l'opponibilità del segreto di stato, si vede la versione dell'art. 204 c.p.p. prima delle modifiche apportate dalla legge n. 124/2007).

Particolarmente complesso è il problema dei **rapporti** tra l'attività delle Commissioni d'inchiesta e le **concorrenti indagini della autorità giudiziaria**.

Rapporti con
l'autorità
giudiziaria

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. Infatti, il compito delle suddette Commissioni non è di "giudicare", ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere.

Pertanto, il normale corso della giustizia non può essere paralizzato a mera discrezione degli organi parlamentari, ma deve arrestarsi unicamente nel momento in cui l'esercizio dei poteri di indagine dell'autorità giudiziaria possa incidere illegittimamente su fatti ad essa soggettivamente e oggettivamente sottratti e rientranti nella competenza degli organi parlamentari. Sulla base di questa argomentazione, nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma nei confronti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, la Corte ha, da una parte, riconosciuto il potere della Commissione parlamentare di disporre lo svolgimento di accertamenti tecnici non ripetibili sull'autovettura corpo del reato, potendo la Commissione esercitare gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria ex art. 82, secondo comma, Cost., e ha, dall'altra, negato che la Commissione potesse opporre un rifiuto alla richiesta, avanzata dalla Procura, di acconsentire allo svolgimento congiunto dei predetti accertamenti tecnici, in base al principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

Per quanto riguarda i profili di reciproca **opponibilità del segreto**, fondamentale è la sentenza n. 231/1975 della Corte costituzionale, che ha risolto il conflitto di attribuzioni tra la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e i tribunali di Torino e Milano. La Corte ha stabilito che la Commissione non ha l'obbligo di trasmettere ai tribunali gli atti e documenti da essa formati o direttamente disposti, gli scritti e gli anonimi ad essa originariamente rivolti, che la Commissione abbia ritenuto di mantenere segreti (c.d. segreto funzionale), nonché gli atti già a disposizione del potere giudiziario. La Corte ha stabilito invece l'obbligo per la Commissione di trasmettere ai tribunali predetti gli altri atti e documenti in suo possesso che non siano coperti all'origine da segreto o siano coperti da segreto non opponibile all'autorità giudiziaria.

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, afferendo all'esercizio di un potere costituzionale delle Assemblee parlamentari, è perciò riconducibile alla disciplina degli "organi dello Stato", riservata dall' articolo 117, secondo comma, lettera f), della Costituzione all'esclusiva competenza legislativa statale.

Cost145	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✕ CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	✕ CD_ambiente