



N. 14 - luglio 2018

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta su sicurezza, emergenza e ricostruzione, dal terremoto dell'Aquila 2009 ai successivi eventi sismici, nonché sulle conseguenti criticità demografiche e socioeconomiche delle aree interne

Doc. XXII n. 11

Istituzione e durata della Commissione di inchiesta

L'articolo 1 istituisce, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare **monocamerale di inchiesta su sicurezza, emergenza e ricostruzione**, in relazione ai terremoti dell'Aquila del 2009 e ai successivi eventi sismici, nonché sulle conseguenti **criticità demografiche e socioeconomiche** delle aree interne.

Si ricorda che in base all'articolo 82 della Costituzione, ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

Posto che all'articolo 2, lettera h), del Documento in esame, in relazione ai compiti della Commissione di inchiesta, si fa riferimento alle 'aree interessate' dai sismi, specificando poi 'con particolare riferimento alle aree interne', potrebbe essere opportuno coordinare tale previsione con la formulazione dell'articolo 1: in particolare, sarebbe opportuno definire se il riferimento alle aree interne costituisca una specificazione dell'ambito di indagine, su cui si sofferma, con particolare riguardo, la Commissione nella propria attività di inchiesta. In base al complesso dell'articolato, la Commissione sembra infatti avere un ambito oggettivo di indagine più ampio, che concerne la totalità dei territori interessati dal sisma.

Conseguentemente, potrebbe essere opportuno chiarire la dizione contenuta nel titolo stesso del Documento.

La **durata** della Commissione è indicata nella **XVIII legislatura**

Nella disposizione istitutiva, viene indicato il compito di approfondire i seguenti eventi sismici:

- sisma dell'Aquila del 2009
- sisma in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto del 2012
- sisma di Marche, Umbria, Lazio e Abruzzo del 2016 e del 2017
- sisma di Casamicciola Terme del 2017.

Posto che la normativa successiva a tale ultimo evento sismico fa riferimento ai comuni di Casamicciola Terme, Lacco Ameno e Forio d'Ischia, si potrebbe valutare una riformulazione della disposizione con riferimento al sisma di Ischia.

La disposizione fa riferimento, in via ulteriore, agli **altri eventi sismici del periodo successivo al 2009**. Risulterebbe opportuno definire i sismi in oggetto nell'ambito della formulazione della disposizione, posto che a tale individuazione si riconnette un'attività di indagine della Commissione di inchiesta.

Inoltre, la Commissione verifica:

- lo **stato della ricostruzione**
- le **implicazioni economiche, sociali e demografiche** delle suddette calamità con particolare riferimento alle **aree interne**
- nonché lo **stato della prevenzione dei danni sismici**.

Si ricorda preliminarmente che, nella XVII legislatura, era stato esaminato e approvato dalla Commissione ambiente del Senato il Documento XXII n. 5-A, recante la proposta di Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle problematiche connesse alla ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici del 6 aprile 2009, approvato dal Senato, di seguito non costituita nella scorsa legislatura.

Si ricorda poi che l'Ufficio valutazione di impatto ha analizzato il tema della risposta - normativa, finanziaria, e in termini di sostegno europeo - agli eventi sismici, nel documento di analisi Uvi "[Terremoti. L'Aquila 2009, Pianura padana 2012, Centro Italia 2016: risorse e leggi per la ricostruzione](#)".

Dati sul sisma dell'Aquilano sono disponibili nella [Relazione al Parlamento sullo stato di avanzamento del processo di ricostruzione post-sismica nella regione Abruzzo](#), prevista dall'art. 2-bis del decreto-legge n. 39 del 2009, sullo stato di avanzamento del processo di ricostruzione in Abruzzo.

Compiti della Commissione

In base **all'articolo 2** del Documento in esame, che specifica i **compiti della Commissione**, fatte salve le competenze dell'autorità giudiziaria, questa verifica:

a) l'incidenza della **carenza di prevenzione** sull'entità dei danni a beni e persone conseguenti agli eventi sismici, con riferimento sia alla mancata osservanza della normativa vigente in materia di costruzione, verifica e manutenzione degli edifici, sia alla adeguatezza della stessa normativa;

b) la gestione del primo intervento e dell'intera **fase di emergenza** a seguito dei diversi eventi sismici;

c) l'impatto delle innovazioni normative intervenute nei periodi intercorsi tra i diversi eventi sismici sul livello di efficienza ed efficacia nella gestione delle fasi di emergenza;

d) l'evoluzione delle condizioni di vita delle popolazioni interessate, con particolare riferimento agli **aspetti abitativi, socio-sanitari, scolastici** e all'accesso ai **servizi essenziali**;

e) l'ammontare delle previsioni di spesa e degli **stanziamenti effettivi**, in sede **nazionale e dell'Unione europea**, 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;

f) lo stato della **ricostruzione** post-sismica nei centri urbani e nelle aree interessate dagli eventi sismici con riferimento **all'edilizia sia pubblica che privata**, nonché le cause degli eventuali ritardi riscontrati;

g) 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;

h) l'impatto degli eventi sismici sui **parametri demografici, socioeconomici e occupazionali** delle **aree interessate**, con particolare riferimento alle aree interne, alle zone montuose e alla dorsale appenninica e dei territori limitrofi;

i) l'incidenza degli eventi sismici sulle **attività economiche, professionali e imprenditoriali**, e specificamente sui differenti comparti produttivi presenti nelle aree coinvolte;

l) l'adeguatezza della vigente disciplina legislativa e regolamentare, nazionale e dell'Unione europea, in materia di **prevenzione antisismica, sicurezza del territorio e ricostruzione**;

m) l'efficacia della vigente disciplina legislativa e regolamentare, nazionale e dell'Unione europea, in materia di **protezione civile e gestione dell'emergenza**;

Si ricorda, al riguardo, che è stato di recente adottato il nuovo Codice di protezione civile, di cui al Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018, che riordina la materia anche con riferimento alla fase di prima emergenza e relativa gestione.

n) la funzionalità della vigente disciplina legislativa e regolamentare, nazionale e dell'Unione europea, in materia di **contratti pubblici, affidamenti e appalti**;

o) la congruenza della vigente disciplina legislativa e regolamentare relativa alle **aree montane**, anche alla luce delle nuove esigenze determinate dai gravi eventi sismici verificatisi nei territori della dorsale appenninica o ad essa contigui.

In base al **comma 2**, la Commissione riferisce al Senato, con singole **relazioni** o con relazioni generali, **annualmente** e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità, e **comunque al termine dei suoi lavori**.

Composizione

L'articolo 3, in materia di **composizione della Commissione**, stabilisce questa sia di **venti senatori, nominati dal Presidente del Senato** in proporzione alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo.

I **commi 2 e 3** della disposizione dettano norme per l'elezione dell'Ufficio di Presidenza e per il rinnovo.

Il Presidente del Senato, entro quindici giorni dalla nomina dei componenti, convoca infatti la Commissione per l'elezione dell'ufficio di presidenza. Questo, costituito dal presidente, da due vice presidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti.

Si prevede che per l'elezione del Presidente è necessaria, al primo scrutinio, la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione, con la previsione che, ove nessuno riporti tale maggioranza, si procede immediatamente al **ballottaggio** tra i due candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti.

In caso di parità è proclamato eletto o accede al ballottaggio il più anziano per età.

Attività di indagine

L'articolo 4 stabilisce che la Commissione procede alle **indagini** e agli esami con gli **stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria**.

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'articolo 133 del codice di procedura penale.

Si ricorda che, in base a tale previsione, 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.

Acquisizione di atti e documenti

In base all'**articolo 5**, in materia di **acquisizione di atti e documenti**, sulle materie di propria competenza la Commissione può acquisire, anche in deroga al divieto di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale, copia di atti e documenti relativi a **procedimenti o inchieste in corso** presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copia di atti relativi a indagini e a inchieste parlamentari, **anche se coperti dal segreto**.

In base all'articolo 329 del codice penale, in materia di Obbligo del segreto, gli atti d'indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria, le richieste del pubblico ministero di autorizzazione al compimento di atti di indagine e gli atti del giudice che provvedono su tali richieste sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari. Quando è necessario per la prosecuzione delle indagini, il pubblico ministero può consentire, con decreto motivato, la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi, che in tal caso sono depositati presso la segreteria del pubblico ministero. Inoltre, in base al comma 2 della norma codicistica, anche quando gli atti non sono più coperti dal segreto a norma del comma 1, il pubblico ministero, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, può disporre con decreto motivato: a) l'obbligo del segreto per singoli atti, quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza dell'atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone; b) il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni

In base al testo in esame, **l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo** e può rigettare la richiesta con decreto motivato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, del codice di procedura penale.

In base al citato art. 117 c.p.p., in materia di Richiesta di copie di atti e di informazioni da parte del pubblico ministero, quando è necessario per il compimento delle proprie indagini, il pubblico ministero può ottenere dall'autorità giudiziaria competente, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 già richiamato, copie di atti relativi ad altri procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie e le informazioni anche di propria iniziativa. L'autorità giudiziaria provvede senza ritardo e può rigettare la richiesta con decreto motivato.

Regime di segretezza di atti e documenti

In base al **comma 2 dell'articolo 5**, la Commissione garantisce il mantenimento del **regime di segretezza** sugli atti e sui documenti acquisiti ai sensi del comma 1, fino a quando gli stessi siano coperti da segreto.

Il **comma 3** prevede la Commissione possa ottenere, altresì, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copia di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti, nelle materie attinenti all'inchiesta, mentre in base al **comma 4** la Commissione stabilisce quali atti e documenti sono coperti dal segreto o comunque non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze connesse ad altre istruttorie o inchieste in corso. **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

L'**articolo 6** impone l'**obbligo del segreto** ai componenti della Commissione, al personale addetto alla stessa e a ogni altra persona che collabori con la Commissione o compia o concorra a compiere atti di inchiesta, oppure ne venga a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, comma 4 su cui la Commissione abbia posto il vincolo del segreto.

Si segnala che la norma in materia di obbligo di segreto richiama specificamente il comma 4 dell'articolo 5, mentre quest'ultima disposizione reca anche in altri commi, segnatamente ai commi 1 e 2 della disposizione evocata, il riferimento al regime di segretezza degli atti acquisiti dalla Commissione.

Organizzazione interna e dotazioni finanziarie

In materia di **organizzazione interna** della Commissione, **l'articolo 7** stabilisce che le sedute della stessa siano pubbliche, salvo che la stessa disponga di riunirsi in seduta segreta.

Il **comma 2** rinvia ad un **regolamento interno**, approvato dalla Commissione prima dell'inizio dei lavori, per la disciplina delle attività e del funzionamento della Commissione; ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

In basa al **comma 3**, la Commissione può **avvalersi** dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni, anche scientifiche, che ritenga necessarie.

Per lo svolgimento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente del Senato, mentre le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio interno del Senato, nel limite massimo di **50.000 euro annui**.

Con riferimento alla formulazione dell'ultimo periodo del comma 4 dell'articolo 7 del Documento, posto l'intervenuto decorso di parte dell'anno 2018, si segnala che la norma potrebbe essere riformulata al fine di definire una modulazione del limite di spesa previsto, parametrata all'avvenuto decorso di parte dell'esercizio 2018.

a cura di Luana Iannetti

L'ultima nota breve:

[Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati \(n. 13 - luglio 2018\)](#)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

[**www.senato.it**](http://www.senato.it)