



N. 137- novembre 2016

Proposta di inchiesta parlamentare

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle problematiche connesse alla ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici del 6 aprile 2009

(Doc. XXII n. 5-A)

Il Doc. XXII n. 5-A reca 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. Il testo, proposto dalla 13a Commissione ambiente e territorio, consta di 6 articoli.

L'**articolo 1**, al **comma 1**, prevede che sia istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, per la durata della XVII legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle materie indicate.

La disposizione costituzionale richiamata prevede la possibilità, per ciascuna Camera, di disporre **inchieste su materie di pubblico interesse**, attraverso la nomina di apposita commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi.

La commissione d'inchiesta procede, ai sensi del dettato costituzionale, alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Si prevede, in base al **comma 2**, siano oggetto di indagini i profili di **regolarità**, le procedure di assegnazione e di **svolgimento dei lavori** relativamente alle opere

provvisoriamente nei centri storici, le **misure di sicurezza** adottate per le aree colpite dal sisma, i **reati** commessi contro il patrimonio negli immobili abbandonati a causa del sisma, ivi compresi i reati commessi a danno delle persone e i **fenomeni di infiltrazioni della criminalità nel territorio**.

Più in particolare, gli ambiti di indagine individuati sono:

- le modalità di **gestione dell'emergenza e della ricostruzione** da parte dei **sogetti istituzionali coinvolti** sin dalle attività di primo intervento (lettera **a**);
- le modalità di gestione delle risorse stanziare per fare fronte all'emergenza e della ricostruzione, in particolare con riferimento alla eventuale distrazione o cattiva gestione delle risorse stesse e all'**impiego dei fondi** previsti (lettera **b**);
- le modalità di gestione delle risorse stanziare con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3803 del 15 agosto 2009, destinate alla ricostruzione dell'edilizia residenziale

pubblica, ed il corretto utilizzo dei fondi previsti dalla delibera CIPE n. 23 del 20 febbraio 2015, destinati agli interventi di **ricostruzione o riparazione** degli immobili di proprietà dell'Azienda territoriale di **edilizia residenziale pubblica regionale sovvenzionata** (ATER) e di proprietà dell'**Edilizia residenziale pubblica comunale sovvenzionata** (ERP), anche in relazione allo stato di ricostruzione dei medesimi immobili in relazione a tali fondi (lettera **b**);

- il tema del ritardo nell'assegnazione dei fondi, previsti dall'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 39 del 2009, e preordinati al ripristino delle attività dei **centri antiviolenza**, nonché la destinazione e l'utilizzo delle risorse stanziati nel 2009 dal Dipartimento per le **politiche della famiglia** della Presidenza del Consiglio dei ministri e delle risorse stanziati nel 2009 dal Dipartimento della gioventù della Presidenza del Consiglio dei ministri (lettera **b**);
- l'impiego dei fondi stanziati con deliberazione CIPE n. 47 del 26 giugno 2009, assegnati alla regione Abruzzo per la ricostruzione e la messa in sicurezza degli **edifici scolastici** dei comuni danneggiati dal terremoto e ricadenti nell'area interessata dal sisma (lettera **b**).

Il provvedimento focalizza inoltre l'oggetto dell'attività di indagine della Commissione di inchiesta, oltre a provvedimenti specifici quali la liquidazione della polizza assicurativa stipulata dall'ASL n. 1 «Avezzano, Sulmona, L'Aquila» per coprire eventuali danni sismici in relazione all'utilizzo delle relative risorse, anche, più in generale, con riferimento alla **regolarità delle procedure di assegnazione degli appalti e dei subappalti pubblici** legati alla ricostruzione

e le attività di controllo e di monitoraggio relative a tali assegnazioni, nonché il **grado di infiltrazione di associazioni malavitose nelle opere di ricostruzione** (lettere **c**)- **f**).

In materia di **dati** relativi alla ricostruzione a L'Aquila, si segnala, sulla [pagina istituzionale del Comune](#), il Report realizzato dal settore Ricostruzione privata e dall'Ufficio speciale per la ricostruzione (Usra), ove risultano elaborati i dati, aggiornati a marzo 2016, sulla ricostruzione del capoluogo post terremoto. Oltre al report complessivo dei contributi emessi fino a febbraio 2016 e il dettaglio delle schede parametriche e dei cantieri, vi sono due sezioni riguardanti le pratiche della città capoluogo e delle frazioni.

Inoltre, nella relativa [sezione](#), viene riportata la delibera del Cipe n. 135/2012, contenente la **ripartizione delle risorse** del fondo per lo sviluppo e la coesione (periodo 2013-2015) e riguardante la ricostruzione post terremoto del 6 aprile 2009. Al provvedimento sono uniti due allegati, con tabelle che indicano degli interventi specifici.

Inoltre, la Commissione di inchiesta svolge indagini sull'ammontare delle **risorse finanziarie indicativamente ancora necessarie e sul termine temporale prevedibile per il completamento del processo di ricostruzione** post-sismica (lettera **g**).

Si segnala come il recente decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, recante misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio, convertito dalla legge n. 160 del 2016, all'articolo 3 abbia previsto un contributo straordinario in favore dei comuni colpiti dal sisma del 2009. In particolare, si è previsto, in relazione alle esigenze connesse alla ricostruzione a seguito del sisma del 6 aprile 2009, un contributo straordinario a favore del Comune di L'Aquila, per l'anno 2016, di 16 milioni di euro, con relativa ripartizione, nonché di 2,5 milioni di euro, per l'anno 2016, agli altri comuni del cratere sismico, diversi da L'Aquila,

per le maggiori spese e le minori entrate comunque connesse alle esigenze della ricostruzione.

Per quanto concerne tale ultimo contributo straordinario assegnato agli altri comuni del cratere, se ne prevede l'attribuzione al Comune di Fossa che a sua volta lo ripartisce tra i singoli beneficiari, previa verifica da parte dell'Ufficio Speciale per la ricostruzione dei Comuni del cratere degli effettivi fabbisogni. Il testo della disposizione del decreto-legge, in base a quanto inserito in sede di conversione (nuovo comma 2-bis dell'art. 3 in questione), ha poi stabilito, al fine di garantire la **trasparenza** nella gestione delle risorse pubbliche, che siano pubblicate, entro il 31 dicembre 2016, da parte dei comuni dell'Aquila e del cratere sismico, sul proprio sito web, le modalità di utilizzo delle risorse derivanti dai contributi straordinari concessi e dei risultati conseguiti nell'ambito della ricostruzione.

Sulla materia, si veda anche quanto previsto dall'articolo 13 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016, attualmente in corso di esame, A.S. 2567, in base al quale le richieste di contributi per interventi riguardanti immobili, già danneggiati a seguito degli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il 6 aprile 2009, si prevede siano definite secondo le modalità e alle condizioni ivi indicate.

A seguito dell'esame in Commissione, rispetto al testo iniziale le competenze di indagine sono state inoltre **estese** al complesso delle risorse stanziato, alla data del 31 dicembre 2015, per la ricostruzione successiva ai sismi, oltre che nella città dell'Aquila e nei comuni del cratere del 2009, anche nelle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto del 2012, nelle regioni Umbria e Marche del 1997, in Irpinia del 1980, nella regione Friuli Venezia Giulia del 1976 e nella Valle del Belice del 1968, al fine di comprendere quali siano state, a fronte delle risorse assegnate, le

strategie adottate dallo Stato, dalle regioni e dai comuni per la ricostruzione degli immobili pubblici e privati e per la realizzazione delle opere pubbliche (articolo 1, **lettera h**).

Al riguardo, il parere, non ostativo, espresso dalla Commissione Affari costituzionali del Senato sul nuovo testo e sugli emendamenti ha osservato come l'estensione dell'attività di indagine ad altri eventi sismici "non sembra coerente con gli specifici obiettivi che la commissione di indagine intende perseguire" (parere della 1a Commissione permanente, 24 maggio 2016).

Si prevede, poi, che la Commissione indaghi sulle motivazioni che hanno indotto ad intervenire con il ricorso alle **ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri** per la gestione dell'emergenza e della ricostruzione e sull'adeguatezza e congruità di tali provvedimenti sotto i profili di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa e di efficacia, efficienza, economicità, oltretutto di trasparenza e velocità delle procedure adottate nella gestione della fase della ricostruzione (**lettera i**) dell'articolo 1).

Quale ulteriore materia di indagine, si indica (**lettera l**) dell'articolo 1) la correttezza delle misure riguardanti la **ripresa e il risarcimento delle attività produttive, commerciali e professionali** e l'attuazione degli impegni assunti da soggetti pubblici e privati per il recupero dei **beni culturali**; inoltre, si prevede la verifica dell'adeguatezza in ordine alla **realizzazione delle case provvisorie** (progetto Complessi antisismici sostenibili ed ecocompatibili, CASE), anche per l'individuazione di responsabilità circa l'uso di materiali scadenti e carenze nella progettazione, nella manutenzione e nei collaudi effettuati (**lettera m**).

In via generale, si prevede di indagare l'**applicazione** e la **congruità** della **nor-**

mativa vigente in materia, segnalando criticità e misure adeguate per la ricostruzione, la messa in sicurezza degli edifici, e, con aspetti di **rilievo ambientale**, il riciclo e il recupero dei materiali da demolizione, la tutela ambientale, la certificazione energetica, il risparmio idrico, la **prevenzione del rischio sismico** e la **messa in sicurezza del territorio (lettera n)**.

Si ricorda che, con riferimento al **tema della prevenzione del rischio sismico**, è stata di recente svolta attività parlamentare, anche conoscitiva, a seguito dei recenti eventi sismici del 24 agosto 2016 e seguenti; al riguardo, si segnala, in particolare, che nella [seduta del 21 settembre 2016](#) la 13a Commissione del Senato ha deliberato la richiesta di assegnazione di un affare sulle politiche di prevenzione del rischio sismico e idrogeologico sul territorio nazionale, finalizzato ad approfondire - sulla base di quanto convenuto anche in occasione dell'audizione del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, con la VIII Commissione (Ambiente) della Camera dei deputati, che ha avviato un'indagine conoscitiva sulle politiche di prevenzione antisismica e sui modelli di ricostruzione - le problematiche connesse alla prevenzione del rischio sismico e idrogeologico sul territorio nazionale; è stato quindi assegnato l'affare n. 849 in materia.

La Commissione d'inchiesta ha il compito di procedere ad indagini, altresì, sull'evoluzione delle **condizioni di salute della popolazione** colpita dal sisma, delle condizioni di accesso ai servizi e dell'assistenza sociale e sanitaria erogata e sugli strumenti di mitigazione dei danni (**lettera o**).

In base **all'articolo 1, comma 3**, la **Commissione riferisce al Presidente del Senato annualmente**, con **singole relazioni** o con **relazioni generali**, nonché ogniqualvolta ne ravvisi la necessità e comunque al

termine dei suoi lavori.

La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli **stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria**. Si specifica che 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 previsto dall'articolo 133 del codice di procedura penale (**comma 4**).

L'**articolo 2**, in materia di **composizione**, prevede che la Commissione sia composta da venti senatori, nominati dal Presidente del Senato in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo. Il comma 2 della norma dispone che la Commissione, nella prima seduta, elegge il proprio ufficio di presidenza, costituito dal Presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, prevedendo la necessità della maggioranza assoluta dei componenti la Commissione per l'elezione del Presidente, e disponendo, in caso di mancato raggiungimento di tale maggioranza, l'immediato ballottaggio tra i due candidati che abbiano ottenuto il maggiore numero di voti, con proclamazione di colui che ottenga il maggiore numero di voti e, in caso di parità, del più giovane di età.

L'**articolo 3** prevede, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, l'applicazione delle disposizioni previste dagli articoli da 366 a 372 del codice penale per le **testimonianze** davanti alla Commissione.

L'**articolo 4** reca norme in materia di **acquisizione di atti e documenti**, prevedendo che la Commissione possa acquisire co-

pie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti dal segreto, garantendo, in tale ultimo caso, il mantenimento del regime di segretezza. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di atti e documenti richiesti con decreto motivato solo per ragioni di indagine. In tal caso, il decreto ha efficacia per sei mesi, ed è rinnovabile. Si prevede, infatti, che quando le ragioni di indagine vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. In base alla norma, il decreto non può comunque essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

Il **comma 2** dell'articolo dispone che la **Commissione possa ottenere**, altresì, **da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione**, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti, in materia attinente alle finalità dell'inchiesta, mentre, in base al disposto del **comma 3**, la Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Si specifica che devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari. Il **comma 4** stabilisce che il segreto funzionale riguardante atti e documenti acquisiti dalla Commissione in riferimento ai reati di cui agli articoli 416 e 416-bis del codice penale, in materia di associazione per delinquere e associazioni mafiose anche straniere, non può essere opposto ad altre Commissioni parlamentari di inchiesta.

L'**articolo 5** dispone **l'obbligo del segreto** per i componenti la Commissione, il per-

sonale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione, anche venutone a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui la Commissione abbia stabilito la non divulgazione e coperti da segreto, ai sensi dell'articolo 4, comma 3.

Il comma 2 dispone che, salvo che il fatto costituisca più grave reato, sono punite ai sensi della disposizione del codice penale, la violazione del segreto o la diffusione in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione.

L'**articolo 6** detta norma in materia di **organizzazione interna**, prevedendo che un regolamento interno approvato dalla Commissione prima dell'inizio dei lavori disciplini attività e funzionamento della Commissione stessa, e che ciascun componente può proporre modifiche alle norme regolamentari.

Il comma 2 prevede la possibile articolazione dei lavori anche in uno o più gruppi di lavoro, secondo il regolamento di cui al comma 1, prevedendo che le sedute della Commissione siano pubbliche; tutte le volte che lo ritiene opportuno, la Commissione può comunque riunirsi in seduta segreta. Infine, la Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritiene necessarie e, per l'espletamento delle sue funzioni, utilizza risorse, personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente del Senato. La norma fissa le **spese per il funzionamento della Commissione**, che sono poste a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica, nel limite massimo di 50.000 euro annui.

Si segnala che all'esperienza del terremoto del 2009 in Abruzzo, la Corte dei Conti europea ha dedicato una delle sue relazioni speciali ([Relazione speciale n. 24/2012](#)). Con un'assistenza fornita pari a 493,8 milioni di euro (si veda il quadro riepilogativo degli aiuti all'Italia in tema di eventi ca-

lamitosi), si è trattato della più grave catastrofe a cui il Fondo europeo di solidarietà ha dovuto far fronte dalla sua creazione, ad oggi superata - in termini di ammontare di aiuti erogati - solo dal terremoto in Emilia-Romagna del 2012.

Beneficiary State	Occurrence	Nature of disaster	Category	Damage (million €)	Aid granted (million €) ¹⁾	Total aid granted (million €)
ITALY 	October 2002	Earthquake (Molise)	regional	1 558	30.8	1 318.9
	October 2002	Eruption of Volcano Etna	regional	894	16.8	
	April 2009	Earthquake (Abruzzo)	major	10 212	493.8	
	October 2010	Flooding in Veneto	regional	676	16.9	
	October 2011	Flooding in Liguria & Tuscany	regional	723	18.1	
	May 2012	Earthquakes Emilia-Romagna	major	13 274	670.2	
	November 2013	Sardinia flash floods	regional	652	16.3	
	October 2014	Floods	regional	2 241	56	

Fonte: Commissione europea, giugno 2016.

a cura di L. Iannetti

L'ultima nota breve:

[Disegno di legge A.S. n. 2574, "Misure per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità e delega al Governo in materia di formazione del personale" \(n. 136 - novembre 2016\)](#)

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