

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3608

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato SAPIA

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione della campagna vaccinale anti SARS-CoV-2 e sul verificarsi di reazioni avverse ai vaccini

Presentata il 12 maggio 2022

ONOREVOLI COLLEGHI! — La recente sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 12 marzo 2021 sulla scorta delle precedenti pronunce n. 169 del 2017, n. 338 del 2003, n. 282 del 2020 e n. 5 del 2018 ha ulteriormente sancito, in presenza di malattie altamente contagiose e diffusive, l'esigenza di una disciplina unitaria atta a tutelare il diritto alla salute dei cittadini nel rispetto del principio ineludibile di eguaglianza e di tutela dei diritti della collettività. Le pronunce — *ex plurimis* — del giudice delle leggi trovano il proprio presupposto normativo nell'articolo 117, secondo comma, lettera *q*), della Costituzione, nella novella recata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che, in caso di profilassi internazionale, configura l'esercizio della esclusiva potestà legislativa dello Stato. Il fondamento legislativo di rango costituzionale trova idoneo riscontro applicativo negli articoli 7, comma 1, lettera *c*), 24 e 25,

comma 1, del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, i quali, in caso di deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale da parte del Consiglio dei ministri, demandano ad apposite ordinanze di protezione civile la gestione delle problematiche emergenziali, anche in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicate nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Ne consegue che, in caso di stato di emergenza, così come avvenuto a seguito della pandemia di SARS-CoV-2, la catena di comando deve essere unica e condivisa, nel rispetto dell'asse decisionale preordinato e del principio di leale collaborazione costituzionalmente previsto. Come noto, il Consiglio dei ministri con deliberazione del 31 gennaio 2020 ha dichiarato lo stato di emergenza di rilievo nazionale in ragione della pandemia

di COVID-19. Con successivi provvedimenti del Consiglio dei ministri lo stato di emergenza di rilievo nazionale è stato più volte prorogato e ha avuto termine in data 31 marzo 2022.

Con le disposizioni adottate nel periodo emergenziale di cui all'articolo 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 34, al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 marzo 2020, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 73 del 20 marzo 2020, e al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 2021, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 58 del 9 marzo 2021, è stata istituita la figura del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, il cui mandato operativo è cessato in data 31 marzo 2022, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 maggio 2022, n. 52. Ai sensi dell'articolo 25, comma 6, del citato codice, di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018, il Capo del Dipartimento della protezione civile, per l'attuazione degli interventi previsti nelle ordinanze di cui allo stesso articolo, si avvale dei soggetti attuatori, individuati, di norma, tra i soggetti pubblici. Ai sensi del combinato disposto degli articoli 27 e 44 del medesimo codice, di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018, sono state istituite le contabilità speciali per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale, da porre in essere a cura del Capo del Dipartimento della protezione civile o dei soggetti attuatori. Nelle regioni sottoposte a commissariamento per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario regionale, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione e delle disposizioni legislative di attuazione, di cui all'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e all'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, la funzione di soggetto attuatore è attribuita, anche alla luce delle recenti determinazioni del Ministero della salute, al Com-

missario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario regionale, che provvede, a sua volta, all'individuazione e alla nomina dei soggetti attuatori, restando precluso agli ordinari organi di gestione della regione, Giunta e Presidente della Giunta, ogni potere d'intervento in materia, per tutta la durata della gestione commissariale, fatto salvo il potere di indirizzo e di azione legislativa, conferiti al Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione e delle sentenze della Corte costituzionale n. 361 del 2010, n. 123 del 2011, n. 278 del 2014, n. 272 del 2015 e di altre pronunce. Accanto alle misure di profilassi e di contenimento della pandemia di COVID-19, il Governo, d'intesa con la Commissione europea, nell'intento di pervenire alla mitigazione e alla sterilizzazione dell'epidemia, ha dato luogo a un programma vaccinale mediante la stipulazione di contratti di fornitura con alcune società farmaceutiche multinazionali produttrici del vaccino, quali Pfizer-Biontech, Moderna e AstraZeneca, la cui somministrazione è stata autorizzata dall'Agenzia europea per i medicinali (EMA). La scarsa o assente pubblicità dei contratti di fornitura delle partite vaccinali stipulati dalla Commissione europea per conto degli Stati membri, con esautorazione dei Parlamenti nazionali, compreso il Parlamento italiano, non ha consentito, nel rispetto del principio di gestione trasparente, democratica e condivisa, la conoscenza dei processi produttivi delle partite vaccinali, delle fasi della sperimentazione e delle reazioni avverse ai vaccini, sottraendo, pertanto, al legittimo controllo degli Stati membri l'intero processo vaccinale.

Nell'esercizio di tutela del superiore interesse della collettività nazionale, di cui agli articoli 3, 32 e 117, secondo comma, lettera *q*), della Costituzione, il Governo è chiamato a porre in essere ogni azione finalizzata alla tutela della salute individuale e collettiva e al ripristino, stante la particolare delicatezza del momento, del potere di controllo e di vigilanza delle Camere. Risulta chiaro, peraltro, in ossequio al dettato costituzionale che la salute individuale e collettiva va comunque salvaguar-

data e che la stessa va sottratta alle implicazioni di natura commerciale o finanziaria connesse alla produzione e all'utilizzo dei vaccini anti SARS-CoV-2. Ai fini di una corretta, trasparente, democratica e condivisa gestione della campagna vaccinale sarebbe stato lecito auspicare il ricorso alle disposizioni di cui all'articolo 42 della Costituzione e all'articolo 834 del codice civile, sia pure nel rispetto dell'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, procedendo, per la durata della pandemia, sulla base delle richiamate ragioni di utilità sanitaria, sociale ed economica nonché di controllo democratico del processo produttivo e della sperimentazione del vaccino, all'acquisizione dei brevetti di produzione vaccinale detenuti dalle società del settore operanti nel territorio nazionale, prevedendo la corresponsione, alle stesse società temporaneamente depriate dei citati brevetti, di un'adeguata e congrua indennità a titolo di indennizzo.

La legittimazione giuridica di eventuali provvedimenti di temporanea sospensione dei brevetti di produzione e di requisizione temporanea della proprietà intellettuale sui vaccini da adottare nei riguardi delle società farmaceutiche multinazionali produttrici dei vaccini anti SARS-CoV-2 trova idoneo presupposto nella necessità, in costanza di pandemia, di considerare tali vaccini quale bene comune globale, al fine di consentirne, sotto l'egida dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, la produzione anche ai Paesi storicamente più poveri, tutelando, in tal modo, la popolazione mondiale. Il « talismano » del ritrovato, e mai sopito, anelito alla libertà personale, per mesi sospesa o sensibilmente limitata da esigenze epidemiologiche mirate al contenimento del contagio, è stato identificato nel vaccino e nella massiccia campagna vaccinale, finalizzata al raggiungimento dell'agognata « immunità di gregge ».

Forzando i tempi degli ordinari protocolli di sperimentazione, in nome di non trascurabili e malcelati interessi finanziari, le industrie farmaceutiche, cosiddette « *Big Pharma* », hanno immesso sul mercato una serie di vaccini sulle cui reazioni avverse si è innestato un dibattito quotidiano che ha

coinvolto, sia pur in assenza di dati scientificamente comprovati, esponenti del mondo clinico-scientifico, commentatori ed esponenti della politica e del mondo della cultura. In nome dell'affannosa ricerca della immunizzazione dal *virus*, ancorché non supportata da acclamate prove di evidenza scientifica, le autorità governative, rinunciando per motivi di opportunità esclusivamente finanziaria a rendere obbligatoria *ope legis* la somministrazione del vaccino, hanno adottato una serie di atti legislativi introducendo, di fatto, un obbligo surrettizio che ha inciso sulla tutela di diritti di natura costituzionale, quali il diritto al lavoro e la libertà di movimento.

In ordine alla sicurezza dei vaccini, la società multinazionale Biontech nel redigere il rapporto annuale agli investitori ha affermato, senza riserve, di non essere in grado di dimostrare in modo sufficiente l'efficacia e la sicurezza del vaccino anti SARS-CoV-2 ai fini di una sua approvazione definitiva. Potrebbe esserci, secondo quanto riportato dal quotidiano La Verità, un nesso tra la vaccinazione di massa a vettore adenovirale e lo sviluppo di eventi ricombinanti con gli *adenovirus* che le persone normalmente ospitano nel proprio organismo. È stata ipotizzata, in tal senso, una correlazione tra il vaccino anti SARS-CoV-2 e le epatiti autoimmuni. Secondo quanto riportato dal quotidiano online *Affaritaliani.it*, inoltre, Biontech ha affermato: « Potremmo non essere in grado di dimostrare l'efficacia o la sicurezza del nostro vaccino per ottenere l'approvazione normativa permanente negli Stati Uniti, nel Regno Unito, nell'Unione Europea o in altri paesi in cui il vaccino è stato approvato ».

In altri termini, il farmaco sperimentale approvato in via emergenziale e somministrato a una quantità considerevole di persone nel mondo potrebbe non avere i requisiti per una definitiva approvazione da parte delle autorità sanitarie preposte. Da non trascurare, inoltre, le conclusioni cui è pervenuto uno studio condotto in Danimarca, in Norvegia, in Svezia e in Finlandia su 23,1 milioni di cittadini che avrebbe svelato il collegamento tra la prima e la seconda dose dei vaccini anti SARS-CoV-2

a RNA e l'aumentato rischio di sviluppo di miocardite.

A seguito della notizia riportata, di recente, dal citato quotidiano La Verità, derivante dalla denuncia presentata da Franco Corbelli, *leader* del movimento Diritti Civili, in merito alla morte improvvisa nelle ultime due settimane del mese di aprile 2022 di oltre 100 soggetti, quasi tutti giovani, sani e a cui è stato somministrato il vaccino anti COVID-19, tra cui giovani medici, ragazzi e ragazze nonché giovanissime mamme, il 29 aprile 2022 è stata presentata, a firma del proponente, l'interrogazione parlamentare n. 4-11948 al Ministro della salute al fine di ottenere un riscontro circa l'eventuale sussistenza di rapporti di causalità riferibili a reazioni avverse alla somministrazione di vaccino anti COVID-19. La dimensione del fenomeno, che negli ultimi due mesi avrebbe riguardato oltre 300 soggetti apparentemente sani, supera il carattere dell'evento contingente e pone seri interrogativi che pongono in capo al Ministro della salute l'obbligo di analizzare l'evento medesimo sotto il profilo statistico-epidemiologico, clinico e medico-legale. L'episodio, nei termini in cui è stato riportato, sembra smentire verosimilmente quanto recentemente asserito dall'Istituto superiore di sanità circa l'incidenza delle reazioni avverse al vaccino che, sotto il profilo statistico, avrebbe interessato meno di un soggetto su mille sottoposti alla pratica vaccinale. Nella citata interrogazione, inoltre, è stata segnalata al Ministro della salute l'opportunità di attivare i servizi ispettivi ministeriali e di acquisire, oltre ai *report* vaccinali dei soggetti deceduti, le schede Istat relative ai decessi, nonché i certificati necroscopici e le eventuali cartelle cliniche, nel caso di decessi avvenuti in ambito ospedaliero. Contestualmente, è stata sollecitata

la sospensione, in via cautelativa, delle pratiche vaccinali anti COVID-19, in attesa di acquisire le risultanze delle opportune verifiche ispettive.

In ragione delle motivazioni addotte, la presente proposta di legge dispone l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, allo scopo di indagare approfonditamente sulle cause e sulle responsabilità di eventuali ritardi complessivi connessi alla campagna vaccinale anti SARS-CoV-2, sulla presenza di eventuali fenomeni illeciti e corruttivi, su eventuali condizionamenti di natura malavitosa, su presunti interessi di natura commerciale o finanziaria, nonché su tutti gli altri eventuali episodi che abbiano condizionato, in senso negativo, una corretta applicazione e gestione della normativa e dei protocolli connessi alla pandemia di COVID-19. Nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione acquisirà, nelle opportune sedi, ogni elemento conoscitivo utile alla definizione di un giudizio di merito.

La presente proposta di legge si compone di 5 articoli.

L'articolo 1 istituisce la Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione della campagna vaccinale anti SARS-CoV-2 e sul verificarsi di reazioni avverse ai vaccini.

L'articolo 2 prevede la composizione della Commissione.

L'articolo 3 definisce i poteri e i limiti della Commissione.

L'articolo 4 disciplina il segreto d'ufficio dei componenti della Commissione.

L'articolo 5, infine, reca l'organizzazione dei lavori della Commissione e determina il limite massimo di spesa per il suo funzionamento.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione, funzioni e durata della Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione della campagna vaccinale anti SARS-CoV-2 e sul verificarsi di reazioni avverse ai vaccini)

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione della campagna vaccinale anti SARS-CoV-2 e sul verificarsi di reazioni avverse ai vaccini, di seguito denominata « Commissione ».

2. La Commissione ha il compito di indagare sulle cause e sulle responsabilità, a livello nazionale, regionale e locale, degli eventuali errori avvenuti in campo sanitario concernenti gli aspetti normativi, regolamentari, programmatici, organizzativi e gestionali delle misure adottate nell'ambito della campagna vaccinale anti SARS-CoV-2 e la rilevazione di reazioni avverse ai vaccini, sul verificarsi di eventuali fatti illeciti corruttivi o mafiosi o che hanno comunque condizionato la gestione della crisi pandemica nonché sulle modalità di approvvigionamento dei vaccini anti SARS-CoV-2.

3. La Commissione conclude i propri lavori entro il termine della legislatura in corso e presenta alle Camere una relazione finale sui risultati delle sue indagini, formulando le proposte di carattere legislativo e amministrativo ritenute necessarie per la soluzione delle eventuali problematiche rilevate. Sono ammesse relazioni di minoranza.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da venticinque senatori e da venticinque deputati, nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in propor-

zione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, assicurando, in ogni caso, la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. I componenti sono nominati anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione. I componenti della Commissione, all'atto della nomina, sono tenuti a comunicare alla Presidenza della Camera di appartenenza eventuali motivi di incompatibilità con il ruolo di componente della Commissione medesima. L'insorgenza di motivi di incompatibilità successiva alla nomina a carico di uno dei componenti della Commissione va immediatamente comunicata, a cura del componente medesimo, alla Presidenza della Camera di appartenenza.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, d'intesa tra loro, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione. Se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. È eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

4. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, si procede ai sensi del comma 3, quinto periodo.

5. Le disposizioni dei commi 3 e 4 si applicano anche per le elezioni suppletive.

Art. 3.

(Poteri e limiti della Commissione)

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà ed alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo disposto ai sensi dell'articolo 133 del codice di procedura penale.

3. La Commissione ha facoltà di acquisire copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria ed ogni altra autorità inquirente, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti da segreto.

4. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi e detenuti in copia ai sensi del comma 3 siano coperti dal segreto.

5. La Commissione ha facoltà di acquisire da organi e uffici della pubblica amministrazione copie di atti e di documenti da essa custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

6. Per il segreto di Stato nonché per i segreti d'ufficio, professionale e bancario si applicano le disposizioni vigenti. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

7. La Commissione stabilisce quali atti e quali documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altri procedimenti istruttori 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.

Art. 4.

(Obbligo del segreto)

1. I componenti della Commissione, i funzionari e il personale addetto alla Commissione stessa e ogni altra persona che

collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti d'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 3, commi 4 e 7.

Art. 5.

(Organizzazione dei lavori e copertura finanziaria)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione medesima, prima dell'inizio dei suoi lavori. Ciascun componente la Commissione può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la stessa deliberi di riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di tutte le collaborazioni che la stessa ritenga utili e pertinenti alle finalità d'inchiesta. Con il regolamento di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaborazioni di cui la Commissione può avvalersi.

4. Per l'adempimento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali, supporti informatici, tecnologie e altri strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati e sono stabilite nella misura massima di 200.000 euro.

6. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della sua attività.

