Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'operato del Governo e sulle misure da esso adottate per prevenire e affrontare l'emergenza epidemiologica del COVID-19
A.C. T.U. 384

Dossier n° 26 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
17 maggio 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	T.U. 384
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'operato del Governo e sulle misure da esso adottate per prevenire e affrontare l'emergenza epidemiologica del COVID-19
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Commissione competente :	XII Affari sociali
Sede:	referente

Contenuto

Il testo unificato in esame (A.C. nn. 384, 446 e 459), adottato come testo base dalla XII Commissione nella seduta del 12 aprile 2023, è diretto ad istituire e disciplinare una **Commissione parlamentare (bicamerale) di inchiesta sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2** e si compone di **7 articoli.** Nel corso dell'esame in sede referente sono state approvate alcune modifiche al provvedimento: qui di seguito si darà conto sinteticamente del contenuto del testo quale risultante dalle modifiche approvate.

L'articolo 1 prevede l'istituzione, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, per la durata della XIX legislatura, di una **Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus Sars-CoV-2 e sul mancato aggiornamento del piano pandemico** nazionale, con il compito di accertare le misure adottate per la prevenzione ed il contrasto della diffusione del virus e di valutarne la prontezza e l'efficacia, **anche al fine di fronteggiare una possibile e nuova pandemia di questa portata e gravità** (inciso aggiunto in sede referente).

Nel termine indicato la Commissione è tenuta a presentare alle Camere una relazione sulle attività di indagine svolte e sui risultati dell'inchiesta: sono ammesse relazioni di minoranza.

Ai sensi **dell'articolo 2,** che disciplina la **composizione della Commissione**, si prevede che ne facciano parte quindici senatori e quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. I componenti sono nominati tenendo conto anche dei compiti assegnati alla Commissione. La convocazione per la costituzione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione è disposta dai Presidenti di Camera e Senato, entro dieci giorni dalla nomina dei commissari. L'Ufficio di Presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. 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. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età. Per l'elezione dei due vicepresidenti, come per quella dei due segretari, ciascun commissario ha a disposizione un solo voto; risulteranno eletti coloro che avranno ricevuto il maggior numero di voti.

I **compiti della Commissione** sono definiti in modo puntuale **dall'articolo 3** e riguardano:

- la valutazione dell'efficacia,della tempestività e dei risultati delle misure adottate dal Governo e dalle sue strutture di supporto al fine di prevenzione, contrasto e riduzione della diffusione e l'impatto del SARS-CoV-2, e l'esame dei documenti, dei verbali, degli scenari di previsione e dei piani da esso eventualmente elaborati o sottoposti alla sua attenzione (**lettere a e b**);
- l'accertamento delle vicende relative al piano pandemico nazionale, del mancato aggiornamento del piano redatto nel 2006, della mancata attivazione di quello allora vigente dopo la dichiarazione dello

stato di emergenza il 31 gennaio 2020, e delle ragioni della sua mancata considerazione da parte degli organismi istituiti dal Governo e al suo mancato aggiornamento, nonché l'accertamento dell'eventuale esistenza di un piano sanitario nazionale per il contrasto al Virus Sars-CoV-2;(**lettere c, d, e, f)**;

- **la verifica dei compiti** (così modificato in sede referente) e la valutazione dell'efficacia e dei risultati delle attività della *task-force* istituita presso il Ministero della salute il 22 gennaio 2020 incaricata di coordinare le iniziative in tema di Covid-19e del Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020 (**lettera g**);
- la verifica del rispetto da parte dello Stato italiano delle normative nazionali, europee ed internazionali in tema di emergenze epidemiologiche, compreso il regolamento sanitario internazionale adottato dalla 58° Assemblea mondiale della sanità il 23 maggio 2005 ed entrato in vigore il 15 giugno 2007, e delle conseguenze dell'eventuale mancata osservanza di essi nonché l'esame dei rapporti intercorsi tra le competenti autorità dello Stato italiano e l'Organizzazione mondiale della sanità ai fini della gestione dell'emergenza epidemiologica a partire dal periodo pre-pandemico (**lettere h ed i);**
- l'indagine sulle vicende relative al ritiro del rapporto sulla risposta dell'Italia al Covid-19 dopo la sua pubblicazione nel sito internet dell'ufficio regionale per l'Europa dell'OMS (**lettera l);**
- la valutazione della tempestività ed adeguatezza delle indicazioni e degli strumenti forniti dal Governo e dalle sue strutture di supporto alle Regioni e agli enti locali in ciascuna fase dell'emergenza pandemica (**lettera m**);
- la valutazione della tempestività e adeguatezza delle misure adottate sotto il profilo del potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e delle dotazioni di esso, anche per quanto attiene alla quantità, qualità e prezzo dei dispositivi di protezione individuale, dei dispositivi medici e degli altri beni sanitari presenti immediatamente prima dell'emergenza pandemica e poi acquistati dal Governo e distribuiti alle regioni nel corso dell'emergenza (**lettere n ed o)**;
- la verifica sull'esistenza di eventuali carenze o ritardi nell'approvvigionamento dei beni citati al punto precedente, individuandone cause e responsabilità (**lettera p**)**;**
- l'indagine su eventuali donazioni ed esportazioni di quantità di dispositivi di protezione individuale e altri beni utili per la protezione dai contagi, autorizzate o comunque verificatesi nella fase iniziale ella pandemia **(lettera q**);
- l'indagine su eventuali abusi, sprechi, irregolarità od illeciti sulle attività le procedure di acquisto e la gestione delle risorse destinati al contenimento ed alla cura del Covid-19 da parte del Governo, delle sue strutture di supporto e del Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19 (**lettera r**);
- l'accertamento e la valutazione di **alcuni specifici aspetti relativi alla gestione dell'emergenza Covid-19** da parte del Commissario straordinario, tra i quali, l'acquisto di dispositivi di protezione individuale prodotti in Cina per la spesa complessiva di 1,25 miliardi di euro e la corrispondenza di essi ai requisiti prescritti, la realizzazione dell'applicazione "Immuni", la gestione della fase iniziale della campagna di vaccinazione, l'acquisto di banchi a rotelle da parte delle istituzioni scolastiche per assicurare il distanziamento tra gli alunni (**lettera s**);
- la valutazione delle misure di contenimento adottate dal Governo nelle fasi iniziali e successive della pandemia sotto il profilo della ragionevolezza, proporzionalità ed efficacia, del fondamento scientifico delle stesse anche attraverso la valutazione comparativa con la condotta ed i risultati ottenuti da altri Stati europei, e del rispetto dei diritti umani e delle libertà costituzionalmente garantite nell'applicazione delle stesse (**lettere t ed u**);
- la valutazione della legittimità della dichiarazione dello stato di emergenza e delle sue proroghe nonché dello strumento della decretazione d'urgenza (**lettera v);**
- la valutazione dell'adeguatezza e proporzionalità delle misure adottate dal Governo per la prevenzione e gestione dei contagi in ambito scolastico (**lettera z**);
- la valutazione della tempestività ed efficacia delle informazioni fornite allo Stato italiano dall'Organizzazione mondiale della sanità e da altri organismi internazionali (**lettera aa)**;
- **la verifica dell'efficacia, adeguatezza e congruità della comunicazione istituzionale e delle informazioni diffuse alla popolazione durante la pandemia e nel periodo immediatamente precedente e successivo** (**lettera bb, così modificata in sede referente)**;
- la verifica dell'eventuale conflitto di interesse tra i componenti degli organi tecnici governativi, associazioni di categoria, case farmaceutiche (**lettera cc);**
- la verificare dell'efficacia e della corrispondenza dei protocolli terapeutici alle linee guida contenute nel piano pandemico, soprattutto in relazione alla loro applicazione nelle terapie domiciliari e nelle cure ai soggetti più fragili (**lettera dd)**;
- l'indagine relativa agli acquisti delle dosi di vaccino destinate all'Italia nonché all'efficacia del piano vaccinale predisposto (**lettera ee)**;
- la verifica degli atti della *rolling review* sui vaccini anti SARS-CoV-2 le decisioni in merito della Commissione Europea e dell'EMA precedenti alla autorizzazione all'uso del vaccino anti SARS-CoV-2 (**lettera ff)**;
- la stima e la valutazione dell'incidenza, anche **eventualmente attraverso la istituzione di un osservatorio in collaborazione con l'Istituto superiore della sanità**, che i fatti e i comportamenti

emersi nel corso dell'inchiesta possono avere avuto sulla diffusione dei contagi, sui tassi di ricovero e di mortalità per COVID-19 nonché sugli eventi avversi e sindromi post vacciniche denunciate (**lettera gg)**.

Con riferimento alla lettera gg), si valuti l'opportunità di approfondire la portata della disposizione che sembra prefigurare l'eventuale costituzione di un nuovo organismo cui la Commissione partecipa anzichè prevedere la possibilità di avvalersi della collaborazione e delle ricerche di soggetti esterni, in coerenza con la prassi delle commissioni parlamentari d'inchiesta.

L'articolo 4 disciplina i **poteri e i limiti della Commissione**. In primo luogo, 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 restrittivi della libertà e della segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché della libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

L'accompagnamento coattivo consiste nell'ordine, impartito dall'autorità giudiziaria, attraverso un proprio decreto motivato, di condurre una persona alla sua presenza, se occorre anche con la forza. Le ipotesi in cui tale provvedimento può essere disposto sono tassativamente previste dal codice di procedura penale, agli artt. 132 (accompagnamento coattivo dell'imputato) e 133 (accompagnamento coattivo di altre persone). In particolare, l'art. 133 c.p.p. disciplina l'accompagnamento coattivo di un testimone, di un perito, di persona sottoposta all'esame del perito, di un consulente tecnico, di un interprete e del custode delle cose sequestrate i quali, pur regolarmente citati e convocati per il compimento di un atto processuale per il quale è richiesta la loro presenza, omettono di comparire senza un legittimo impedimento. Il giudice può altresì condannare tali soggetti al pagamento di un'ammenda 51 a 516 euro nonché delle spese causate dalla mancata comparizione. L'ordine di accompagnamento coattivo è eseguito dalla forza pubblica; in ogni caso, ai sensi dell'art. 132 c.p.p., la persona sottoposta ad accompagnamento coattivo non può essere trattenuta oltre il compimento dell'atto previsto e degli adempimenti per il quale perduri la necessità della presenza e, comunque, non oltre le ventiquattro ore.

Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano gli articoli 366 (*Rifiuto di uffici legalmente dovuti)* e 372 (*Falsa testimonianza)* del codice penale.

Gli articoli precedentemente menzionati rientrano nel Capo I del Titolo III del Libro II del codice, relativo ai delitti contro l'attività giudiziaria.

Limitatamente all'oggetto delle indagini di sua competenza alla Commissione **non può essere opposto il segreto d'ufficio, né il segreto professionale o quello bancario.** E' sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato. Per il segreto di Stato si applicano le previsioni della L. n. 124/2007 (*Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto).*

Il **segreto di Stato** è attualmente disciplinato principalmente dalla legge di riforma dei servizi di informazione (legge n. 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. Si ricorda che 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). In sede processuale, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti conosciuti per ragioni del loro ufficio che devono rimanere segreti (art. 201 c.p.p.).
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 riferirne all'autorità giudiziaria, ad esempio in qualità di periti (**segreto professionale** ex art. 200 c.p.p.).
Va inoltre ricordato che l'art. 329 c.p.p. (*Obbligo del segreto)* prevede che gli atti d'indagine compiuti dal PM e dalla polizia giudiziaria, le richieste del PM 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 PM può, in deroga a quanto previsto dall'articolo 114, consentire, con decreto motivato, la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi. In tal caso, gli atti pubblicati sono depositati presso la segreteria del PM. Anche quando gli atti non sono più coperti dal segreto a norma del comma 1, il PM, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, può disporre, con decreto motivato, 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) o il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni.

L'articolo 5 disciplina **l'acquisizione di atti e documenti** da parte della Commissione, prevedendo la possibilità per la Commissione, nelle materie attinenti alle finalità della legge, di ottenere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti ovvero di atti e documenti relativi a inchieste e indagini parlamentari anche se coperti dal segreto, nonché di atti e documenti custoditi da organi e uffici delle pubbliche amministrazioni. Viene contestualmente previsto il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e documenti trasmessi in copia siano coperti da segreto. Qualora gli atti e documenti di inchieste parlamentari attinenti al tema in esame siano stati assoggettati al vincolo del segreto da parte delle competenti commissioni parlamentari di inchiesta tale

segreto non può essere opposto alla Commissione. Viene poi rimesso alla Commissione l'individuazione di atti e documenti per i quali deve essere mantenuto il segreto.

L'articolo 6 prevede 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 d'ufficio o di servizio, siano tenuti all'**obbligo del segreto.** La violazione di tale obbligo e 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 sono punite ai sensi dell'articolo 326 del codice penale, salvo che il fatto non integri un più grave reato.

Si ricorda che l'art. 326 del codice penale punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio che rivela notizie che debbano rimanere segrete di cui è venuto a conoscenza in ragione del suo ufficio; se il fatto è commesso per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, la reclusione va da due a cinque anni, mentre se si tratta di ingiusto profitto di natura non patrimoniale ovvero se il fatto è commesso per cagionare ad altri un danno ingiusto la reclusione è fino a due anni. La violazione colposa dell'obbligo del segreto è invece punita con la reclusione fino ad un anno.

L'articolo 7 demanda **l'organizzazione delle attività e il funzionamento della Commissione** a un regolamento interno, da approvare prima dell'avvio delle attività di inchiesta. La Commissione può organizzare i propri lavori anche mediante uno o più comitati. Essa si riunisce normalmente in seduta pubblica, ma ha la facoltà di riunirsi in seduta segreta qualora lo ritenga opportuno. Può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali della polizia giudiziaria nonché di magistrati collocati fuori ruolo e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie, di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato. Per lo svolgimento delle proprie funzioni la Commissione fruisce del personale, dei locali e degli strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

Per il funzionamento della Commissione, è stabilito un limite di spesa pari a **100.000 euro per l'anno 2023 e di 300.000 euro per ciascuno degli anni successivi**, a carico, in egual misura, dei bilanci interni del Senato e della Camera. I Presidenti di Senato e Camera, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento di spesa non superiore al 20 per cento di quella prevista, a seguito di richiesta del Presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

Viene infine previsto (con una disposizione aggiunta in sede referente) **che la Commissione curi l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della propria attività.**

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

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

Rispetto degli altri princìpi costituzionali

Come già ricordato, **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 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 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, 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.

L'articolo 82, comma secondo, della Costituzione stabilisce che la Commissione d'inchiesta procede alle indagini ed agli esami con **gli stessi poteri** delle Commissioni d'inchiesta **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, dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati ed irrogare sanzioni. La Commissione può quindi disporre ispezioni e perquisizioni personali e domiciliari, sequestri, intercettazioni telefoniche, perizie, ricognizioni, esperimento di prove testimoniali ed accompagnamento coattivo dei testi renitenti.

In particolare, come chiarito anche dai provvedimenti in esame, 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.

La Commissione deve comunque assicurare il rispetto dei diritti fondamentali di difesa discendenti dal disposto dell'articolo 24 Costituzione 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 disporne 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'articolo 204 c.p.p. prima delle modifiche apportate dalla legge n. 124/2007).

Cost026	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Affari Sociali	st_affarisociali@camera.it - 066760-3266	CD_sociale

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.