



Commissione monocamerale d'inchiesta sulle cause dello scoppio della pandemia di COVID-19 e sulla congruità delle misure adottate dagli Stati di origine del virus SARS-CoV-2 per evitarne la propagazione nel mondo

DOC XXII-A, n. 42

Dossier n° 460 - Elementi per l'esame in Assemblea
15 luglio 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

DOC:	XXII-A, n. 42
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle cause dello scoppio della pandemia di SARS-CoV-2 e sulla congruità delle misure adottate dagli Stati e dall'Organizzazione mondiale della sanità per evitarne la propagazione nel mondo
Iniziativa:	Parlamentare
Date:	termine dell'esame in Commissione: 15 luglio 2021

Contenuto

La proposta prevede l'istituzione di una **commissione parlamentare d'inchiesta monocamerale** sulle cause dello scoppio della **pandemia di COVID-19** e sulla **congruità delle misure adottate dagli Stati in cui il virus SARS-CoV-2 si è manifestato inizialmente**, con riferimento al **periodo antecedente alla dichiarazione di emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)**, avvenuta il 30 gennaio 2020 (**tale specificazione è stata aggiunta nel corso dell'esame in sede referente**), per evitarne la propagazione nel mondo, a livello mondiale (**art. 1, comma 1**).

In proposito va ricordato che il 9 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato l'avvenuto isolamento, da parte delle autorità sanitarie cinesi, di un nuovo ceppo di coronavirus mai identificato prima nell'uomo: il 2019-nCoV (conosciuto anche come COVID-2019). Il virus è stato associato a un focolaio di casi di polmonite registrati a partire dal 31 dicembre 2019 nella città di Wuhan, nella Cina centrale. Il 30 gennaio l'OMS ha dichiarato l'epidemia da COVID-19 un'**emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale** e l'**11 marzo l'ha definita una "situazione pandemica"**. Consulta anche le [analisi dell'Osservatorio COVID-19 del CeSPI](#) (Centro Studi di Politica Internazionale).

La Commissione ha il compito di esaminare **le eventuali responsabilità** relative allo scoppio della pandemia di COVID-19 e di accertare l'effettiva congruità del comportamento tenuto dalle autorità degli Stati di origine dell'infezione e **colpiti per primi dall'infezione stessa, con riferimento al periodo antecedente alla dichiarazione dell'emergenza sanitaria pubblica d'interesse internazionale da parte dell'OMS, avvenuta il 30 gennaio 2020 (tale specificazione è stata aggiunta nel corso dell'esame referente)**, rispetto all'obiettivo di prevenire la diffusione internazionale del contagio e di assicurare la pronta trasmissione delle informazioni rilevanti ai fini del contrasto della propagazione della pandemia (**art. 1, comma 2**).

Le proposte emendative approvate nella seduta dell'8 luglio 2021 hanno soppresso i riferimenti, presenti nella titolazione della proposta ed all'art. 1, commi 1 e 2, all'accertamento della congruità delle misure adottate dall'OMS presenti nella

formulazione originaria del testo, circoscrivendo il campo dell'inchiesta al comportamento tenuto dalle autorità degli Stati di origine dell'infezione e colpiti per primi dall'infezione stessa.

La Commissione riferisce alla Camera circa i risultati della propria attività ogniqualvolta lo ritenga opportuno e, comunque, alla fine dei propri lavori (**art. 1, comma 3**).

Per quanto attiene alla **composizione della Commissione**, la proposta dispone che sia formata da **venti deputati**, nominati dal Presidente della Camera in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari e assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare (**art. 2, comma 1**). Nel caso di sostituzione o nel caso sopraggiungano altre cause d'impedimento, si prevede il ricorso agli stessi criteri ed alla medesima procedura di cui al comma precedente (**art. 2, comma 2**). La convocazione per la costituzione dell'ufficio di presidenza della Commissione è disposta dal Presidente della Camera, entro dieci giorni dalla nomina dei commissari (**art. 2, comma 3**).

La Commissione, nella prima seduta, elegge il **presidente, due vicepresidenti e due segretari**. Si applicano le disposizioni dell'articolo 20, commi 2, 3 e 4, del Regolamento della Camera dei deputati. (**art. 2, comma 4**).

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 di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale (**art. 3, comma 2**), ha facoltà di acquisire copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti da segreto (**art. 3, comma 3**) e garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma precedente sono coperti dal segreto (**art. 3, comma 4**).

Per quanto attiene all'**opponibilità del segreto di Stato**, nonché per i segreti d'ufficio, professionale e bancario trovano applicazione le disposizioni vigenti ed è sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato (**art. 3, comma 5**).

La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli **stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria** (**art. 3, comma 1**).

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 del DPR n. del 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.).

Per quanto riguarda il [segreto bancario](#) si applicano le disposizioni in materia di riservatezza dei dati personali che prevedono che la comunicazione a terzi di dati personali relativi a un cliente è ammessa se lo stesso vi acconsente (art. 23 del Codice della *privacy*, decreto legislativo n. 196 del 2003) o se ricorre uno dei casi in cui il trattamento può essere effettuato senza il consenso (art. 24 del Codice). Fuori dei casi di operazioni di comunicazione dei dati strumentali alle prestazioni richieste e ai servizi erogati (per le quali non è necessario ottenere il consenso degli interessati: art. 24, comma 1, lett. *b*), del Codice), gli istituti di credito e il personale incaricato dell'esecuzione delle operazioni bancarie di volta in volta richieste devono mantenere il riserbo sulle informazioni utilizzate. Parziali deroghe sono previste per le indagini tributarie.

Per le **testimonianze** davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale (**art. 3, comma 6**).

Si tratta di diversi delitti contro l'attività giudiziaria, che vanno dal rifiuto di uffici legalmente dovuti (366) alla calunnia (368), dalla falsa testimonianza (372) alla frode processuale (374), dall'intralcio alla giustizia (377) al favoreggiamento (378-379), alla rivelazione di segreti inerenti a un procedimento penale (379-*bis*), e al patrocinio o consulenza infedele (380-381) ed alla punibilità dei fatti commessi in collegamento audiovisivo nel corso di una rogatoria dall'estero (art. 384-*bis* c.p.).

Come in altri casi analoghi di proposte d'inchiesta parlamentare, è previsto l'**obbligo del segreto per i componenti della Commissione**, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione e chi compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3, commi 4 e 7 (**articolo 4, comma 1**).

L'art. 329 c.p.p. 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 **siano 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:

- 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.

La violazione dell'obbligo del segreto, nonché 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 della legislazione vigente (**art. 4, comma 2**).

Si ricorda che l'art. 326. c.p. (*Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio*) punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza. Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino a un anno. In pena maggiore (reclusione da due a cinque anni) incorre il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, si avvale illegittimamente di notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete; se il fatto è commesso al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto, si applica la pena della reclusione fino a due anni.

L'**articolo 5, al comma 1**, prevede che l'attività ed il funzionamento della Commissione siano disciplinati da un **regolamento interno** approvato dalla medesima Commissione. Il medesimo comma dispone che le sedute siano pubbliche, anche se la Commissione può deliberare di riunirsi in **seduta segreta**. Il **comma 2** prevede che, per lo svolgimento delle proprie funzioni, la Commissione possa fruire di **personale, locali e strumenti operativi** messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati. Per il **funzionamento della Commissione**, è prevista una spesa massima di 80.000 euro per l'anno 2021 e di 100.000 euro per l'annualità successiva, posta a carico del bilancio interno della Camera dei deputati (**art.5, comma 3**).

La Commissione può inoltre avvalersi dell'opera di **agenti e funzionari di polizia giudiziaria**, nonché di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie, di soggetti interni o esterni all'Amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti; il numero massimo di collaborazioni di cui può avvalersi la Commissione è stabilito dal regolamento interno della Commissione (**art. 6**).

I lavori della Commissione si concludono entro **quattordici mesi dalla sua costituzione** ed entro il **mese successivo** la Commissione medesima presenta alla Camera dei deputati una relazione finale sull'attività svolta **e sui risultati dell'inchiesta** (**art. 7**).

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

La proposta in oggetto, presentata dall'on. Formentini ed altri il **28 maggio 2020**, è stata assegnata, in sede referente, alle Commissioni riunite III e XII il 28 luglio dello stesso anno.

L'esame è iniziato presso le Commissioni riunite il **11 novembre 2020** ed è proseguito con lo svolgimento di un **ciclo di audizioni informali svoltesi** nelle sedute del 22 dicembre, del 22 giugno e del 1° luglio 2021.



In particolare, nella seduta del 22 dicembre scorso sono stati auditi informalmente la dott.ssa **Laura Harth**, esperta in diritto internazionale e rappresentante del *Global Committee for the Rule of Law* «Marco Pannella», nella seduta del 22 giugno il prof. **Fausto Baldanti**, responsabile del laboratorio di virologia molecolare della Fondazione IRCCS Policlinico San Matteo di Pavia, il prof. **Massimo Ciccozzi**, docente di epidemiologia e statistica medica presso l'Università Campus bio-medico di Roma, il prof. **Massimo Galli**, professore ordinario di malattie infettive presso l'Università Statale di Milano e direttore della Scuola di specializzazione in malattie infettive presso l'Ospedale Luigi Sacco di Milano, ed il prof.

Giuseppe Ippolito, direttore scientifico dell'Istituto nazionale malattie infettive «Lazzaro Spallanzani» di Roma, Infine, il 18 luglio scorso, sono stati auditi il prof. **Giorgio Palù**, presidente dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), in videoconferenza, ed il dott. **Fabrizio Gatti**, giornalista

L'**8 luglio scorso** le Commissioni III e XII hanno terminato l'esame delle proposte emendative presentate, trasmettendo il testo della proposta, risultante dalle proposte emendative approvate, alle Commissioni competenti in sede consultiva per l'espressione del parere; il **15 luglio**, infine, **le Commissioni ne hanno concluso l'esame**, deliberando di conferire mandato ai relatori (onn. Formentini per la III Commissione e Stumpo, per la XII Commissione) a riferire favorevolmente all'Assemblea sulla proposta in oggetto (Doc. XXII, n. 42-A).

Pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Nelle rispettive sedute del 14 luglio scorso **le Commissioni Affari costituzionali e Giustizia si sono espresse favorevolmente sul provvedimento**. In pari data la Commissione Bilancio ha approvato un **parere favorevole con un'osservazione**, puntualmente recepita dalle Commissioni di merito, intesa a evidenziare l'opportunità d'imputare gli oneri finanziari derivanti dal provvedimento alle annualità 2021 e 2022.

ES0322	Servizio Studi Dipartimento Affari Esteri	st_affari_esteri@camera.it - 066760-4939	 CD_esteri
	Servizio Studi Dipartimento Affari Sociali	st_affarisociali@camera.it - 066760-3266	 CD_sociale