Camera dei deputati

XII Commissione, Affari sociali

Roma, 2 marzo 2023

Audizione informale

“Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19”

Nino Cartabellotta

Presidente Fondazione GIMBE

GIMBE
EVIDENCE FOR HEALTH

Disclosure

- La Fondazione GIMBE realizza attività di formazione e consulenza sulla pandemia COVID-19 e sulla campagna vaccinale
- Singoli parlamentari e gruppi parlamentari, oltre che soggetti terzi, non hanno influenzato in alcun modo le valutazioni esposte nella presente audizione

Commissione di inchiesta pandemia COVID-19

- Premessa
- Terminologia
- Perimetro temporale
- Soggetti coinvolti
- Compiti della Commissione
- Benefici attesi

GIMBE
EVIDENCE FOR HEALTH

Commissione di inchiesta pandemia COVID-19

- **Premessa**
- Terminologia
- Perimetro temporale
- Soggetti coinvolti
- Compiti della Commissione
- Benefici attesi

GIMBE
EVIDENCE FOR HEALTH

Premessa

- Il monitoraggio indipendente GIMBE della pandemia COVID-19 e della campagna vaccinale ci ha permesso di identificare varie criticità nella gestione della pandemia da tutti i Governi e da tutte le Regioni, sui quali abbiamo spesso lanciato appelli non sempre ascoltati dalle Istituzioni
- D'altronde, nessuno era preparato ad affrontare una simile sfida, peraltro con un Servizio Sanitario Nazionale profondamente indebolito da circa € 37 miliardi di tagli nel decennio 2010-2019
- Nel corso della presente audizione non entrerò nel merito di alcuna valutazione delle suddette criticità

Premessa

OBIETTIVI

- Elaborare un framework metodologico per supportare il processo decisionale di codesta spettabile Commissione nella redazione di un testo unificato, ovvero nella scelta di un testo base
- Il framework ha l'obiettivo di prevenire incongruenze tra compiti della Commissione, periodo temporale di riferimento e soggetti coinvolti dall'inchiesta
- Il framework non prende in considerazione tutto quanto non indicato sopra

Premessa

METODI

- Identificare eventuali incongruenze nella terminologia utilizzata
- Fornire gli strumenti per delimitare tre elementi dell'inchiesta parlamentare, strettamente correlati
  - Perimetro temporale dell'inchiesta
  - Soggetti coinvolti dall'inchiesta
  - Compiti della Commissione di inchiesta
- Definire i criteri per prioritizzare i compiti della Commissione
- Identificare eventuali benefici dell'inchiesta per il Servizio Sanitario Nazionale

Commissione di inchiesta pandemia COVID-19

- Premessa
- **Terminologia**
- Perimetro temporale
- Soggetti coinvolti
- Compiti della Commissione
- Benefici attesi

GIMBE
EVIDENCE FOR HEALTH

Commissioni permanenti

XII COMMISSIONE (AFFARI SOCIALI)

Convocazione della XII Commissione
(AFFARI SOCIALI)

Ore 13.45	**AUDIZIONI INFORMALI (Aula XII Commissione)**
	Audizioni, anche in videoconferenza, nell'ambito dell'esame, in sede referente, delle proposte di legge C. **384** Molinari, C. **446** Bignami e C. **459** Faraone, recanti "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19":

“Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19”

Nella percezione pubblica, la locuzione **“Gestione dell’emergenza epidemiologica”**, non definendo né il perimetro temporale, né i soggetti coinvolti dall’inchiesta, potenzialmente:

- Include il periodo dal 31 gennaio 2020 ad oggi
- Coinvolge tutti i soggetti: Governo, Regioni, Aziende Sanitarie, Comuni, etc.
- Riguarda tutti i processi decisionali: politici, organizzativi, gestionali, amministrativi, clinici

Commissione di inchiesta pandemia COVID-19

- Premessa
- Terminologia
- **Perimetro temporale**
- Soggetti coinvolti
- Compiti della commissione
- Benefici attesi

GIMBE
EVIDENCE FOR HEALTH

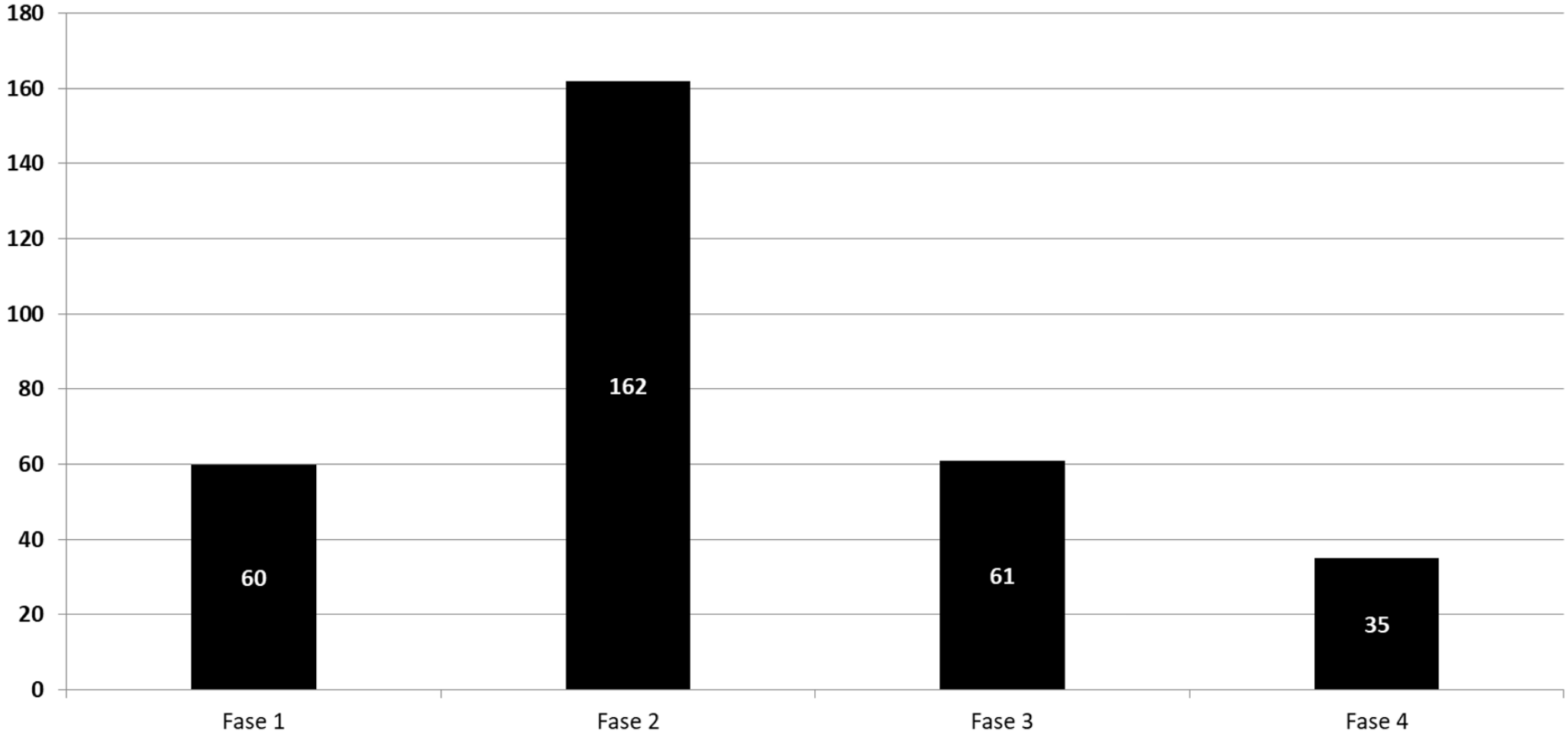
Governo	Arco temporale	Stato di emergenza*	Evoluzione pandemia e campagna vaccinale
Conte II	Dal 31 gennaio 2020 al 13 febbraio 2021	379/379 giorni	• 1ª ondata • 2ª ondata • Campagna vaccinale (avvio)
Draghi	Dal 13 febbraio 2021 al 22 ottobre 2022	411/616 giorni	• Campagna vaccinale • 3ª ondata • 4ª ondata • 5ª ondata • 6ª ondata • 7ª ondata
Meloni	Dal 22 ottobre 2022	No	• Campagna vaccinale (4ª e 5ª dose)

*Dal 31 gennaio 2020 al 31 marzo 2022

Fasi della pandemia COVID-19

Fase	Data inizio	Data fine	Durata (gg)	Governo
Fase 1	21/02/2020	17/09/2020	209	Conte II (209 giorni)
Fase 2	18/09/2020	15/10/2021	392	Conte II (148 giorni)
				Draghi (244 giorni)
Fase 3	16/10/2021	11/06/2022	238	Draghi (238 giorni)
Fase 4	12/06/2022	23/02/2023	256	Draghi (132 giorni)
				Meloni (124 giorni)

Tasso grezzo di mortalità COVID-19 per fase (decessi per 100 mila abitanti)



Elaborazione GIMBE da casi confermati dal Ministero della Salute
Aggiornamento: 23 febbraio 2023

GIMBE
EVIDENCE FOR HEALTH

GIMBE
EVIDENCE FOR HEALTH

Perimetro temporale

Codesta spettabile Commissione dovrà definire se delimitare il perimetro temporale dell'inchiesta a:

- Governo/i in carica durante la pandemia COVID-19
- Stato di emergenza: Governi Conte II e Governo Draghi
- Fase/i della pandemia

oppure

- Definire le singole azioni/omissioni oggetto dell'inchiesta, indipendentemente dal perimetro temporale

Commissione di inchiesta pandemia COVID-19

- Premessa
- Terminologia
- Perimetro temporale
- **Soggetti coinvolti**
- Compiti della Commissione
- Benefici attesi

GIMBE
EVIDENCE FOR HEALTH

Proposta	Obiettivi dell'inchiesta	Soggetti coinvolti
A.C. 384 (Molinari ed altri)	• Operato del Governo e sulle misure da esso adottate per prevenire e affrontare l'emergenza epidemiologica del COVID-19	Governo
A.C. 446 (Bignami ed altri)	• Gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione epidemica del virus SARS-CoV-2 • Mancato aggiornamento del piano pandemico nazionale	Governo
A.C. 459 (Faraone ed altri)	• Diffusione dell'epidemia di COVID19 • Gestione dell'emergenza pandemica • Misure adottate per la prevenzione e il contrasto della diffusione del virus • Conseguenze rilevanti per l'organizzazione del Servizio Sanitario Nazionale	Governo Regioni Aziende Sanitarie

Soggetti coinvolti

Le PdL n. 384 (Molinari ed altri) e n. 446 (Bignami ed altri) propongono di esaminare solo l'operato del Governo, ma:

- **PdL n. 446**: tutte le attività della Commissione riguardano effettivamente solo l'operato del Governo
- **PdL n. 384**: alcune delle attività della Commissione coinvolgono anche l'operato delle Regioni

PdL n. 384

ESEMPI

o) valutare l'adeguatezza e la proporzionalità delle misure adottate per la prevenzione e la gestione dei contagi in ambito scolastico

s) stimare e valutare l'incidenza che i fatti e i comportamenti accertati nel corso dell'inchiesta possono avere avuto sulla diffusione dei contagi e sui tassi di ricovero e di mortalità per COVID-19

t) accertare l'entità e valutare l'adeguatezza delle risorse finanziarie stanziate nel corso di ciascuna fase dell'emergenza pandemica e verificarne l'utilizzazione e l'efficacia

Soggetti coinvolti

- La PdL n. 459 (Faraone ed altri):
  - Estende l'inchiesta a Regioni e Aziende sanitarie
  - Assegna alla Commissione d'inchiesta un numero molto elevato di compiti
  - Include numerose valutazioni dei servizi sanitari regionali

Soggetti coinvolti

Codesta spettabile Commissione dovrà decidere quali soggetti possono essere o non devono essere coinvolti dall'inchiesta:

- Governo
- Regioni
- Aziende sanitarie

tenendo conto che, senza considerare le performance dei servizi sanitari regionali, l'efficacia delle misure disposte dal Governo e l'impatto sugli esiti non sono valutabili

Commissione di inchiesta pandemia COVID-19

- Premessa
- Terminologia
- Perimetro temporale
- Soggetti coinvolti
- **Compiti della Commissione**
- Benefici attesi

GIMBE
EVIDENCE FOR HEALTH

Proposta	N° compiti	Termine	Costi massimi
A.C. 384 (Molinari ed altri)	18	Entro fine legislatura	€ 100.000 per l'anno 2022 € 200.000 per ciascuno degli anni successivi
A.C. 446 (Bignami ed altri)	7	Entro 18 mesi	€ 50.000 anno
A.C. 459 (Faraone ed altri)	31	Fine legislatura	€ 100.000 per l'anno 2022 € 300.000 per ciascuno degli anni successivi

Compiti della Commissione

- Da un'analisi preliminare emerge che numerosi tra i compiti della Commissione definiti dalle tre PdL presentano una o più criticità
- Di conseguenza, codesta spettabile Commissione dovrà valutare fattibilità e costi dei compiti della Commissione d'inchiesta, al fine di definirne le priorità

Criticità dei compiti della Commissione

- Fattibilità minima o nulla:
  - dati assenti, insufficienti o di scarsa qualità
  - impossibilità di definire relazioni causa-effetto
  - complessità benchmark con altri paesi
  - elevato grado di soggettività del giudizio
- Estremamente *time & cost consuming*
- Pertinenza minima o nulla con gli obiettivi dell'indagine
- Risposte già disponibili

Criticità generali

- Standard scientifici di riferimento
  - Assenza di evidenze nel periodo iniziale della pandemia
  - Rapida acquisizione di conoscenze → infodemia → complessità di sintesi delle evidenze e formulazione raccomandazioni
  - Aree grigie
- Giudizi ex-post su decisioni influenzate anche da una situazione emergenziale mai sperimentata prima
- Impatto della pandemia sui servizi sanitari e sugli esiti di salute condizionati da innumerevoli processi clinici e organizzativi, oltre che da numerose variabili

Imagining the future of pandemics and epidemics

A 2022 perspective

World Health Organization

Categories	Key factors		
Pathogen and host characteristics	Transmissibility	Variant diversity and susceptibility	Human immunity and vulnerability levels
	Symptom range and mortality rate	New pandemic risk	
Public health and social measures	Vaccine efficacy and access	Public health measures	Diagnostics, surveillance and tracking
	Treatment and prevention	Health care systems' response and capacity	Communications patterns
Contextual factors	Human behaviours, values and opinions	Equality and intersectionality	Digital access and participation
	Health care innovation	Global economic development	Climate change impacts
	Non-state actors	Global governance and politics	Conflict and civil unrest

Commissione di inchiesta pandemia COVID-19

- Premessa
- Terminologia
- Perimetro temporale
- Soggetti coinvolti
- Compiti della Commissione
- **Benefici attesi**

GIMBE
EVIDENCE FOR HEALTH

Benefici attesi

- Quali saranno i benefici della Commissione di inchiesta per il Servizio Sanitario Nazionale e per il diritto alla tutela della salute?
- Le criticità identificate costituiranno una base conoscitiva sufficiente per consentire alla politica un adeguato rafforzamento del SSN, anche al fine di contrastare eventuali nuove pandemie?
- …