Camera dei deputati
Servizio Studi
XIX Legislatura

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Modifiche all'articolo 3 della legge 5 marzo 2024, n. 22, in materia di compiti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione epidemica del virus SARS-CoV-2 e sulle misure adottate per prevenire e affrontare l'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2
A.C. 1954

Dossier n° 353 - Schede di lettura
1 ottobre 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1954
Titolo:	Modifiche all'articolo 3 della legge 5 marzo 2024, n. 22, in materia di compiti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione epidemica del virus SARS-CoV-2 e sulle misure adottate per prevenire e affrontare l'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Braga
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	1
Date:	
presentazione:	9 luglio 2024
assegnazione:	7 agosto 2024
Commissione competente :	XII Affari sociali
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Commissione Affari Costituzionali e Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La proposta di legge in esame (A.C. 1954), **composta da un solo articolo**, è diretta ad apportare modifiche all'articolo 3 della L. n.22/2024, recante *Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione epidemica del virus SARS-CoV-2 e sulle misure adottate per prevenire e affrontare l'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2.*

Sostanzialmente **il provvedimento in esame è finalizzato ad inserire nell'oggetto di indagine della Commissione anche l'operato delle Regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali e dei relativi organi tecnici nonché ad escludere dai compiti della Commissione quello di valutare l'efficacia scientifica dei vaccini.**

Come sopra ricordato la legge 5 marzo 2024, n.22 ha istituito e disciplinato una **Commissione parlamentare (bicamerale) di inchiesta sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2.** Si procede di seguito ad un'illustrazione sintetica del contenuto della citata legge che si compone di 7 articoli.

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 sulle misure adottate per prevenire ed affrontare l'emergenza epidemiologica, con il compito di **accertare** le misure adottate per la prevenzione, il contrasto ed il contenimento dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus nel territorio nazionale, e di **valutarne** la prontezza, l'efficacia e la resilienza, anche al fine di fronteggiare una possibile e futura nuova pandemia di analoga portata e gravità; 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 della specificità 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 **quindici 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. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

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

- lo svolgimento di indagini e 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 di organi collegiali, degli scenari di previsione e dei piani sul contagio da SARS-CoV-2 da esso elaborati o sottoposti alla sua attenzione (**lettere a e b**);
- l'accertamento delle ragioni del mancato aggiornamento del Piano nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (c.d. Piano pandemico) redatto nel 2006, della mancata attivazione di quello allora vigente dopo la dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria internazionale da parte dell'OMS il 30 gennaio 2020, e la dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, di cui alla Delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, delle ragioni della sua mancata considerazione da parte degli organismi istituiti dal Governo, nonché l'accertamento dell'eventuale esistenza di un piano sanitario nazionale per il contrasto al Virus Sars-CoV-2, e le ragioni della sua mancata pubblicazione e divulgazione (**lettere c, d, e, f**);
- la verifica dei compiti 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-19 e del Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020, e degli altri organi, commissioni o comitati di supporto (**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, gli organismi dell'Unione europea **,** 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 e durante la pandemia **(lettera q)**;
- l'indagine su eventuali abusi, sprechi, irregolarità od illeciti sulle procedure di acquisto e la gestione delle risorse destinate 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 e il profilo del loro adeguato fondamento scientifico, anche eventualmente attraverso la valutazione comparativa con la condotta seguita da altri Stati europei e con i risultati da essi conseguiti e del rispetto dei diritti umani e delle libertà costituzionalmente garantite nell'applicazione delle stesse (**lettere t ed u**);
- la valutazione dell'adeguatezza e proporzionalità delle misure adottate dal Governo per la prevenzione e gestione dei contagi in ambito scolastico (**lettera v**);
- la valutazione della tempestività ed efficacia delle informazioni fornite allo Stato italiano dall'Organizzazione mondiale della sanità e da altri organismi internazionali (**lettera z)**;
- 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 aa)**;
- la verifica dell'eventuale conflitto di interesse tra i componenti degli organi tecnici governativi, associazioni di categoria, case farmaceutiche (**lettera bb)**;
- la verifica 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 cc**);
- l'indagine relativa agli acquisti delle dosi di vaccino destinate all'Italia nonché all'efficacia del piano vaccinale predisposto, **anche con riguardo alla tempestiva vaccinazione delle categorie dei soggetti più**

fragili (**lettera dd)**;
- la verifica degli atti del processo di revisione continua (*rolling review)* sui vaccini anti SARS-CoV-2 e le decisioni in merito della Commissione Europea e dell'EMA precedenti alla autorizzazione all'uso del vaccino anti SARS-CoV-2 (**lettera ee)**;
- la stima e la valutazione dell'incidenza, anche eventualmente attraverso la collaborazione con soggetti esterni, 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 ff)**.

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.
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.
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).*

L'articolo 5 disciplina **l'acquisizione di atti e documenti** da parte della Commissione, prevedendo la possibilità per la Commissione medesima, nelle materie attinenti alle finalità della legge, di ottenere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste dell'autorità giudiziaria o di altri organi inquirenti **se non coperti da segreto di indagine** 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.

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 **che la Commissione curi l'informatizzazione** dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della propria attività.

Va inoltre ricordato che la citata Commissione di inchiesta è stata costituita il 18 settembre scorso.

Più precisamente **l'articolo 1 della proposta di legge** detta una serie di modifiche ad alcune lettere (lett. a, b, e, m, n, o, r) dell'articolo 3 della citata L. n 22/2024, inserisce una nuova lettera m-*bis*, sopprime le lettere dd) ed ee).

Nello specifico:
- con una **modifica alla lettera a) dell'articolo 3 della citata L. n. 22/2024**, si amplia l'oggetto di indagine della Commissione alla valutazione dell'operato delle Regioni, delle province autonome e degli enti locali per quanto attiene **all'adozione di misure di contrasto e prevenzione e riduzione della diffusione del Sars-Cov-2** (art. 1, comma 1, lett. a) della pdl);
- con una **modifica alla lettera b) del medesimo articolo 3** si amplia l'oggetto di indagine della Commissione all'esame dei documenti, dei verbali e degli scenari di previsione ed eventuali piani di

contagio elaborati dalle Regioni, dalle province autonome e dagli enti locali (art. 1, comma 1, lettera b) della pdl);

- con una **modifica alla lettera e)** si estende l'inchiesta della Commissione alle ragioni della mancata considerazione del Piano nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale da parte degli Enti sopra indicati (art. 1, comma 1, lettera c) della pdl);
- con **un'integrazione alla lettera m) dell'articolo 3**, l'indagine della Commissione viene estesa alla valutazione della tempestività dell'attuazione da parte delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e dei loro organi tecnici di supporto delle indicazioni e degli strumenti ad essi forniti dal Governo e dalle sue strutture di supporto (art. 1, comma 1, lettera d) della pdl);
- viene **inserita una nuova lettera m-*bis*** nel citato articolo 3 per consentire alla Commissione di verificare se nell'attuazione delle indicazioni del Governo, le difformità delle misure adottate da parte delle singole Regioni delle province autonome e degli enti locali abbiano inciso sulla diversa diffusione del virus SARS-COV-2 a livello regionale e locale (art. 1, comma 1, lettera e) della pdl);
- con una **modifica alla lettera n) dell'articolo 3** l'indagine della Commissione viene estesa alla valutazione della tempestività e dell'adeguatezza delle misure adottate dalle Regioni, dalle province autonome e agli enti locali sotto il profilo del potenziamento del Servizio sanitario nazionale e delle sue dotazioni nel corso di ciascuna fase dell'emergenza pandemica (art. 1, comma 1, lettera f) della pdl;
- **con una integrazione alla lettera o) dell'articolo 3** della L. n. 22/2024 l'indagine della Commissione viene estesa alla verifica della quantità, qualità e prezzo dei dispositivi di protezione individuale, dei dispositivi medici, dei materiali per gli esami di laboratorio e degli altri beni sanitari acquistati dalle Regioni e dalle province autonome nel corso dell'emergenza pandemica (art. 1, comma 1, lettera g) della pdl);
- **con una modifica alla lettera r) dell'articolo 3** si amplia l'oggetto di indagine della Commissione alla valutazione di eventuali abusi, sprechi, irregolarità, comportamenti illeciti e fenomeni speculativi che abbiano interessato l'attività, le procedure di acquisto e la gestione delle risorse destinate al contenimento della diffusione e alla cura della malattia da SARS-CoV-2 da parte delle Regioni e delle province autonome (art. 1, comma 1, lettera h) della pdl);
- vengono infine soppresse le lettere dd) e ee) concernenti, rispettivamente, lo svolgimento delle indagini relative agli acquisti delle dosi di vaccino destinate all'Italia nonché all'efficacia del piano vaccinale predisposto, anche con riguardo alla tempestiva vaccinazione delle categorie dei soggetti più fragili (lettera dd) art. 3), e la verifica degli atti del processo di revisione continua sui vaccini anti SARS-CoV-2 e le decisioni in merito della Commissione europea e dell'Agenzia europea per i medicinali (lettera ee) art. 3) precedentemente all'autorizzazione all'uso del vaccino medesimo (art. 1, comma 1, lettera h) della pdl).

Relazioni allegate o richieste

Si tratta di una proposta di legge di iniziativa parlamentare, corredata della sola relazione illustrativa.

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.

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.