



Senato della Repubblica  
XVIII Legislatura

Fascicolo Iter  
**DDL S. 2193**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul piano pandemico in Italia

18/12/2022 - 06:07

# Indice

1. DDL S. 2193 - XVIII Leg.....	1
1.1. Dati generali .....	2
1.2. Testi .....	3
1.2.1. Testo DDL 2193 .....	4

## **1. DDL S. 2193 - XVIII Leg.**

# 1.1. Dati generali

[collegamento al documento su www.senato.it](#)

Disegni di legge  
Atto Senato n. 2193  
**XVIII Legislatura**

---

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul piano pandemico in Italia

---

Iter  
**28 aprile 2021:** da assegnare  
**Successione delle letture parlamentari**  
**S.2193**

**da assegnare**

---

Iniziativa Parlamentare  
**Massimiliano Romeo** ( [L-SP-PSd'Az](#) )

Cofirmatari

[Anna Maria Bernini](#) ( [FIBP-UDC](#) ), [Antonio De Poli](#) ( [FIBP-UDC](#) ), [Paolo Romani](#) ( [Misto, IDEA e CAMBIAMO](#) )

Natura

ordinaria

Presentazione

Presentato in data **28 aprile 2021**; annunciato nella seduta n. 322 del 29 aprile 2021.

Classificazione TESEO

COMMISSIONI D'INCHIESTA , EPIDEMIE , PROGRAMMI E PIANI

**Classificazione provvisoria**

## 1.2. Testi

## 1.2.1. Testo DDL 2193

[collegamento al documento su www.senato.it](#)

Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

N. 2193

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **ROMEO , BERNINI , DE POLI e ROMANI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 APRILE 2021 ([1](#))

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul piano pandemico in Italia

[1\)](#) Testo non rivisto dal presentatore

Onorevoli Senatori. - È ben nota la questione sul piano pandemico italiano, sulla presunta mancanza nel nostro Paese di un documento aggiornato per mettere in campo tutte le misure contro il *Coronavirus*. Un testo che sembrerebbe risalire al 2006 e che sarebbe stato solo formalmente aggiornato nel 2017.

La presente vicenda è oggetto anche di un'indagine giudiziaria della procura di Bergamo nell'ambito dell'inchiesta sulla gestione dell'epidemia da COVID-19 nella Bergamasca, che comprende la mancata istituzione della zona rossa, l'anomala chiusura e la riapertura del pronto soccorso di Alzano Lombardo e i molti morti nelle residenze sanitarie assistenziali (RSA).

L'Italia è stato il Paese con il più alto indice di mortalità in rapporto alla popolazione, dimostrando di essere completamente impreparata nell'affrontare tale epidemia, risultando, così, l'anello debole nella difesa dal *Coronavirus* in Europa.

Due distinti documenti ricostruiscono le cause per le quali l'Italia sarebbe stata così colta alla sprovvista da tale epidemia.

In particolare Pier Paolo Lunelli - generale dell'Esercito in pensione che nella sua carriera è stato autore di protocolli per piani pandemici in diversi Stati europei - nel proprio rapporto evidenzia che i contenuti dell'ultimo piano pandemico nazionale sono datati al 2006, non essendo presente alcuna delle prescrizioni indicate nel Regolamento sanitario internazionale (RSI) entrato in vigore nel 2007. Inoltre, il generale riporta che per cinque anni su dieci, nel 2012, 2013, 2014, 2015 e nel 2017, l'Italia non risulta aver risposto al questionario di autovalutazione proposto dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) sulle proprie capacità in chiave di gestione di una possibile pandemia. Ancora, nel rapporto di Lunelli risulterebbe che non sia stata condotta alcuna esercitazione pandemica a livello nazionale.

Alla stessa conclusione in ordine all'impreparazione del nostro Paese nell'affrontare l'epidemia è arrivato il rapporto dell'OMS, *An unprecedented challenge - Italy's first response to COVID-19*, in cui è stato affermato che il piano pandemico più recente a disposizione dell'Italia, quello del 2017, sostanzialmente ricalcasse quello del 2006, preparato dopo la prima epidemia di SARS. Il rapporto OMS è stato pubblicato *online* in data 13 maggio 2020, ma dopo poco è stato inspiegabilmente eliminato.

Uno dei ricercatori di questo rapporto è Francesco Zambon che ha raccontato alla procura di Bergamo di aver subito delle pressioni per rimuovere il documento, essendo stato minacciato perfino di licenziamento.

Il documento riporta un'analisi sugli errori commessi dall'Italia nella prima fase della pandemia da COVID-19, prima a livello generale e poi regione per regione. Nella parte iniziale si può leggere che: L'Italia non era « totalmente impreparata », perché aveva « un piano nazionale di preparazione e risposta alla pandemia influenzale » creato nel 2006 dopo l'esperienza della SARS. Lo stesso piano era

stato confermato nel 2017, ma « la pianificazione, tuttavia, è rimasta più teorica che pratica ». Secondo tale rapporto ci si è trovati « non preparati a una simile inondazione di pazienti gravemente malati, la reazione iniziale degli ospedali è stata improvvisata, caotica e creativa ».

Tali documenti forniscono chiari indizi e prove logiche che certificano la quasi totale impreparazione con cui l'Italia si è trovata ad affrontare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 non solo sul versante del piano pandemico, ma anche in quello delle risorse materiali e umane.

Ricostruendo cronologicamente gli eventi, risulta che il 5 gennaio 2020 l'OMS notificava ufficialmente a tutti gli Stati membri l'esistenza nella zona di Wuhan di un focolaio di polmonite da eziologia sconosciuta. Quello stesso giorno il Ministero della salute invia a vari enti, tra cui l'Istituto superiore di sanità, gli ospedali Spallanzani di Roma e Sacco di Milano, una nota di tre pagine, avente ad oggetto: « Polmonite da eziologia sconosciuta ».

Da lì a pochi giorni, il 14 gennaio 2020, viene registrato il primo caso fuori dalla Cina, in Thailandia, e successivamente il Governo cinese mette in quarantena tutta la città di Wuhan, quarantena poi estesa a tutta la provincia di Hubei.

Dunque, già da inizio gennaio il quadro epidemiologico era chiaro, eppure solo il 31 gennaio 2020 il Governo italiano dichiara lo stato di emergenza.

Di conseguenza, il meccanismo per la gestione degli eventi anomali o ad eziologia sconosciuta non sembra essere stato pienamente operativo fino al 9 marzo, quando il Governo ha emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale disponeva misure restrittive applicabili su tutto il territorio nazionale. La mancata predisposizione di azioni preventive ha fatto in modo che si giungesse a questo evento in una condizione di totale impreparazione, venendosi, così, a creare gravissime carenze di carattere strutturale e organizzativo.

La *ratio* dei piani pandemici è quella di svolgere una funzione di sorveglianza, un'azione fondamentale nella fase iniziale di un'epidemia e che dovrebbe scattare *ex ante* e non *ex post* quando ormai la situazione è irreversibile e sostanzialmente ingestibile. In particolare, il piano pandemico italiano prevedeva l'attuazione di misure di prevenzione e controllo dell'infezione attraverso un monitoraggio sul territorio per l'individuazione di eventuali picchi anomali di pazienti con infezioni respiratorie, al fine di intervenire prontamente per circoscrivere i focolai.

Il 5 gennaio 2020 il Governo italiano avrebbe dovuto, quindi, prontamente intervenire convocando la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, chiedendo a tutte le regioni di attivare le misure previste nel piano pandemico. Al 5 gennaio, secondo il piano pandemico nazionale vigente si era già raggiunta la fase 3, che prevedeva la formazione degli organi di consulenza specifici, la redazione di un piano di dettaglio, la classificazione dei presidi ospedalieri, il controllo di scorte di dispositivi di protezione individuale (DPI) e respiratori, la formazione del personale sanitario e l'attivazione della rete di sorveglianza per monitorare i picchi anomali di sindromi respiratorie.

Alla luce di tale quadro, emerge chiaramente l'inadeguatezza del sistema predisposto nelle prime fasi dell'emergenza e anche nell'emergenza stessa. Si ritiene necessario dover addivenire a degli approfondimenti che vadano ad accettare se la situazione si sarebbe potuta domare o, comunque, se si sarebbe potuta ridimensionare se ci fosse stata un'adeguata attività di monitoraggio e sorveglianza. A tal fine, proponiamo l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta che faccia piena luce sulle cause che hanno determinato tale situazione nonché su eventuali cortocircuiti e responsabilità di chi avrebbe dovuto vigilare e predisporre gli opportuni protocolli.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

#### (*Istituzione, compiti e durata*)

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul piano pandemico in Italia, di seguito denominata « Commissione », sulla presunta mancanza nel nostro Paese di un piano pandemico aggiornato al momento dello scoppio dell'epidemia da *Coronavirus*.

2. La Commissione, in particolare, ha il compito di:

- a) accertare come e da chi sia stato elaborato il piano pandemico del 2017 e se questo fosse un mero aggiornamento formale, riprendendo essenzialmente quanto disposto dal piano pandemico del 2006;
- b) accertare se, nell'ipotesi in cui il nostro Paese avesse aggiornato il proprio piano pandemico, seguendo le linee guida indicate dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), si sarebbe potuto limitare il numero dei morti;
- c) accertare, nel caso in cui il piano fosse comunque da considerarsi idoneo, se un'immediata e corretta attivazione avrebbe potuto evitare l'epidemia o quanto meno ridurre i contagi e il numero delle vittime;
- d) accertare se, nell'ipotesi in cui si fosse attivato un effettivo monitoraggio, sarebbe stato possibile individuare eventuali picchi anomali di infezioni respiratorie nei pronto soccorso e negli ospedali lombardi e dunque prevenire l'epidemia;
- e) accertare per quali motivi, nonostante l'OMS, il 5 gennaio 2020, avesse emanato il primo bollettino ufficiale in cui segnalava l'esistenza nella zona di Wuhan di 44 pazienti con polmonite da eziologia sconosciuta, il Governo italiano sia intervenuto solo nella data del 31 gennaio 2020 e se tale ritardo abbia influito a determinare il drammatico incremento di mortalità;
- f) accertare se siano state poste in essere attività di depistaggio volte ad occultare e fare pressioni sui ricercatori della sede dell'OMS di Venezia per far rimuovere dal web il dossier critico verso l'Italia, e ad opera di quali soggetti, siano essi organi dello Stato, organizzazioni o singoli individui, siano state poste in essere;
- g) formulare proposte in merito agli interventi di carattere legislativo e amministrativo necessari, allo scopo di rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato per scongiurare il ripetersi di tali episodi;
- h) procedere alle eventuali ulteriori indagini necessarie al corretto svolgimento dei lavori della Commissione in relazione alle competenze previste dal presente articolo.

3. La Commissione conclude i propri lavori entro diciotto mesi dalla sua costituzione, presentando alle Camere una relazione sull'attività svolta e sui risultati dell'inchiesta. Sono ammesse relazioni di minoranza.

Art. 2.

(*Composizione della Commissione*)

- 1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, 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.
- 2. Con gli stessi criteri e la stessa procedura di cui al comma 1 si provvede alle eventuali sostituzioni in caso di dimissioni o di cessazione del mandato parlamentare dei membri della Commissione.
- 3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.
- 4. 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. Nell'elezione del presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, 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.
- 5. 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 4.

Art. 3.

(*Attività di indagine*)

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le medesime limitazioni dell'autorità giudiziaria. Per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.
2. Alla Commissione, limitatamente all'oggetto delle indagini di sua competenza, non può essere opposto il segreto d'ufficio né il segreto professionale e bancario, fatta eccezione per il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.
3. La Commissione può ottenere, nelle materie attinenti alle finalità della presente legge, anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti o documenti relativi a procedimenti o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. Sulle richieste ad essa rivolte, l'autorità giudiziaria provvede ai sensi dell'articolo 117, comma 2, del codice di procedura penale. L'autorità giudiziaria può trasmettere copie di atti e documenti di propria iniziativa.
4. La Commissione, a maggioranza assoluta dei propri componenti, decide quali atti e documenti non debbano essere divulgati. Devono in ogni caso essere coperti da segreto i nomi, 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 addetti alla Commissione stessa e tutte le altre persone che collaborano con essa o compiono o concorrono a compiere atti di inchiesta oppure ne vengono a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto, anche dopo la cessazione dell'incarico, per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3, commi 3 e 4.
2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione dell'obbligo di cui al comma 1, con la diffusione di informazioni in qualsiasi forma, è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.
3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene di cui al comma 2 si applicano a chiunque diffonda, in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

Art. 5.

*(Organizzazione interna)*

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente della Commissione può proporre modifiche al regolamento.
2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati, costituiti secondo il regolamento interno di cui al comma 1.
3. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.
4. La Commissione si avvale dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di magistrati collocati fuori ruolo, e può avvalersi di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti. Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaborazioni di cui può avvalersi la Commissione.
5. Per lo svolgimento dei suoi compiti la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.
6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite annuo massimo di 50.000 euro e sono poste per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati e per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica.

Art. 6.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

---

Il presente fascicolo raccoglie i testi di tutti gli atti parlamentari relativi all'iter in Senato di un disegno di legge. Esso e' ottenuto automaticamente a partire dai contenuti pubblicati dai competenti uffici sulla banca dati Progetti di legge sul sito Internet del Senato (<https://www.senato.it>) e contiene le sole informazioni disponibili alla data di composizione riportata in copertina. In particolare, sono contenute nel fascicolo informazioni riepilogative sull'iter del ddl, i testi stampati del progetto di legge (testo iniziale, eventuale relazione o testo-A, testo approvato), e i resoconti sommari di Commissione e stenografici di Assemblea in cui il disegno di legge e' stato trattato, sia nelle sedi di discussione di merito sia in eventuali dibattiti connessi (ad esempio sul calendario dei lavori). Tali resoconti sono riportati in forma integrale, e possono quindi comprendere contenuti ulteriori rispetto all'iter del disegno di legge.