



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori FARAONE, BONIFAZI, CARBONE, CONZATTI, CUCCA, GARAVINI, GINETTI, GRIMANI, MAGORNO, MARINO, NENCINI, PARENTE, RENZI, SBROLLINI, SUDANO e VONO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 APRILE 2021

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla diffusione dell’epidemia da COVID-19, la gestione dell’emergenza pandemica, nonché sulle misure adottate per prevenire e contrastare la diffusione del *virus* e le conseguenze derivanti al Sistema sanitario nazionale

ONOREVOLI SENATORI. – L’istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla diffusione dell’epidemia da COVID-19 e la gestione dell’emergenza pandemica, nonché sulle misure adottate per prevenire e contrastare la diffusione del *virus* e le conseguenze derivanti al Sistema sanitario nazionale si rende necessaria alla luce delle numerose vicende controverse che hanno determinato l’avvicinarsi di episodi dai contorni ancora non del tutto chiari, in particolare circa le dinamiche che hanno portato alle decisioni più stringenti e alla gestione, non sempre trasparente, con la quale sono state adottate le misure per far fronte alla diffusione dei contagi, nonché in considerazione della tenuta del Paese e del suo tessuto economico e sociale, anche in virtù dell’alto numero dei casi registrati, giunti ad un totale prossimo ai 4 milioni, e, soprattutto, del numero di soggetti deceduti, ad oggi pari a oltre 117.000 persone.

La Commissione – che, nello svolgimento delle sue funzioni, si avvarrà dei poteri tipici dell’autorità giudiziaria – avrà il delicato compito di approfondire tutte le questioni più determinanti e controverse relative alla gestione complessiva dell’emergenza pandemica e delle relative misure adottate per far fronte alla crisi sanitaria.

Sin dalle prime concitate fasi della pandemia, durante le quali erano tangibili i timori riguardanti il corretto isolamento di intere zone geografiche del Paese e il mancato isolamento di altre, passando poi per la mancanza di posti letto nelle strutture sanitarie, la carenza di dispositivi individuali di protezione e la disomogeneità con la quale le regioni hanno inizialmente operato, si è rivelata palese l’inadeguata preparazione con la

quale il Paese si è fatto trovare di fronte al dilagare del *virus*.

E tuttavia, nonostante la necessità di attuare un coordinato *lockdown* su tutto il territorio nazionale, come effettivamente avvenuto, al fine di evitare il collasso delle strutture sanitarie, la difficoltà con la quale lo Stato è riuscito ad assicurare la tenuta del tessuto sociale ed economico nazionale è stata l’emblema delle conseguenze create dalle misure restrittive adottate di volta in volta. La chiusura delle scuole, oltre a ciò, si è dimostrata quantomeno repentina e sproporzionata, soprattutto alla luce delle carenti dotazioni scolastiche in tema di strumenti informatici e per la didattica a distanza, e ha causato disagi per le famiglie che si sono trovate a doversi accollare improvvisamente il peso dell’insegnamento da remoto.

Durante l’estate, nondimeno, quando il combinato disposto degli effetti positivi del *lockdown* e della situazione climatica favorevole ha portato a un abbassamento ingente dei contagi, il Governo non ha posto in essere quelle preziose contromisure che avrebbero senza dubbio consentito di arginare le conseguenze negative delle nuove e potenzialmente successive ondate pandemiche, come poi si è nei fatti verificato a partire dall’autunno. Ebbene, in quella fase, sono sembrati insufficienti gli interventi adottati in materia di monitoraggio epidemiologico, somministrazione dei tamponi, nonché strategicamente nefanda l’opposizione ad accogliere le risorse dell’Unione europea appositamente predisposte per far fronte alla crisi pandemica.

Date tali premesse, il Paese è stato investito dalla seconda e terza ondata di contagi,

e destinatario altresì delle nuove restrizioni – che hanno comportato l’impiego delle zone gialle, arancioni e rosse e delle rispettive limitazioni – dei provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive e, da ultimo, del piano di organizzazione della campagna vaccinale.

Quest’ultimo e cruciale aspetto costituirà senza dubbio uno dei tratti di approfondimento più importanti, sia per quanto attiene alle fasi di negoziazione delle dosi vaccinali – rilevando oltremodo gli aspetti internazionali e geopolitici legati proprio ai contratti stipulati con le aziende produttrici – sia per quanto attiene alla corretta predisposizione del piano vaccinale nazionale, all’adeguato

approvvigionamento per regioni e strutture sanitarie, al rispetto dell’ordine di priorità nella somministrazione alle categorie di cittadini più anziane e ai più fragili, alla lentezza con la quale la stessa campagna vaccinale si è protratta.

L’indagine, da ultimo, dovrà assumere una prospettiva di ampio respiro, abbracciando un approccio internazionalistico e non meramente nazionale, in un’ottica di analisi dei processi di *decision making* che tenga conto anche delle scelte operate dalle organizzazioni internazionali e dall’Unione europea, comparando altresì le esperienze rilevate negli altri Paesi europei e non solo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e durata della Commissione parlamentare di inchiesta)

1. È istituita, per la durata della XVIII legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulla diffusione dell'epidemia da COVID-19 e la gestione dell'emergenza pandemica, nonché sulle misure adottate per prevenire e contrastare la diffusione del virus e le conseguenze derivanti al Sistema sanitario nazionale, di seguito denominata « Commissione ».

Art. 2.

(Compiti della Commissione)

1. La Commissione ha il compito di:

a) svolgere indagini e valutare l'efficacia, la tempestività e i risultati delle misure adottate da enti e da organismi nazionali, regionali e locali, al fine di contrastare, prevenire, ridurre o mitigare l'impatto dell'epidemia da COVID-19;

b) indagare sulle cause e sulle responsabilità delle scelte strategiche per contrastare l'epidemia da COVID-19, sull'eventuale presenza di fenomeni speculativi, illeciti e corruttivi, sull'allocazione e sulla gestione delle risorse da parte del Governo, delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle aziende ospedaliere e delle aziende sanitarie locali e sulle modalità di affidamento degli appalti pubblici e di selezione del personale medico, acquisendo tutti gli elementi utili per fare

chiarezza sui rapporti tra politica e sanità, pubblica e privata;

c) valutare l'efficacia e i risultati delle attività dell'Istituto superiore di sanità (ISS), del Comitato tecnico-scientifico (CTS) di cui all'articolo 2 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 630 del 3 febbraio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 32 dell'8 febbraio 2020, e degli altri organi, commissioni o comitati di supporto ai decisori politici a ogni livello;

d) valutare l'efficacia delle indicazioni fornite al nostro Paese da organizzazioni e organismi internazionali e, in particolare, dall'Organizzazione mondiale della sanità e il relativo impatto sul Servizio sanitario nazionale, nonché l'efficacia e la trasparenza della comunicazione istituzionale svolta dal Governo nell'illustrazione delle misure adottate per contrastare la pandemia;

e) verificare eventuali inadempienze o ritardi, nonché comportamenti illeciti o illegittimi da parte delle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, e dei soggetti pubblici o privati operanti nei settori scientifico, sanitario, produttivo e commerciale, o aventi funzioni di controllo, accertando in particolare il livello di attenzione e la capacità di intervento nelle attività di prevenzione, di cura e di assistenza;

f) verificare i contratti di appalto e di concessione e le operazioni di acquisto per la realizzazione di strutture sanitarie destinate ai pazienti affetti da COVID-19;

g) svolgere opportune indagini relative alla negoziazione delle dosi di vaccino spettanti al nostro Paese, nonché all'efficacia del piano vaccinale predisposto, anche con riguardo alla mancata e tempestiva vaccinazione delle categorie di cittadini più fragili;

h) verificare il grado di efficacia delle attività profilattiche e terapeutiche poste in essere e la loro corrispondenza ai piani na-

zionali e regionali contro le pandemie, anche con riferimento alle cure domiciliari e alle cure approntate nei confronti delle categorie di cittadini più fragili;

i) verificare il corretto funzionamento delle tecnologie e degli strumenti impiegati per la prenotazione dei tamponi e dei vaccini da parte delle strutture sanitarie e delle regioni;

l) valutare in chiave comparativa l'approccio degli Stati esteri nei confronti della pandemia da COVID-19, analizzando le buone prassi e le normative, con particolare riferimento all'Unione europea;

m) accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente al fine di garantire la tempestività e la qualità degli interventi relativi all'epidemia da COVID-19;

n) verificare lo stato di attuazione delle politiche sanitarie e socio-sanitarie nel territorio nazionale, controllando la qualità dell'offerta di servizi ai cittadini utenti, lo *standard* delle condizioni di accesso, con particolare riferimento ai livelli essenziali di assistenza, nonché la gestione del rischio clinico, la sicurezza delle cure, la dotazione infrastrutturale e tecnologica e il numero di posti letto per pazienti acuti e subacuti nei reparti di terapia intensiva;

o) valutare lo stato di realizzazione delle reti di assistenza sanitaria territoriale e domiciliare, anche sotto il profilo della garanzia della continuità assistenziale e ai fini dell'eliminazione o della riduzione dei ricoveri impropri;

p) valutare la congruenza delle misure di chiusura delle scuole attuate a partire dai primi giorni della pandemia con i livelli di rischio effettivamente accertati all'interno degli istituti scolastici, nonché valutare l'adeguatezza degli approvvigionamenti concretamente garantiti alle scuole per quanto attiene ai dispositivi di didattica a distanza e ai relativi *software*, agli strumenti igienico-sanitari di prevenzione della diffusione del

virus, e all'acquisto di banchi e sedie per garantire il distanziamento sociale;

q) verificare la qualificazione dell'assistenza ospedaliera anche in direzione dell'alta specialità;

r) valutare le motivazioni che hanno determinato l'impossibilità di realizzare una campagna di *screening* completa della popolazione, anche prevedendo la somministrazione di tamponi rapidi gratuiti per tutti i cittadini;

s) valutare l'applicazione del sistema dei raggruppamenti omogenei di diagnosi, effettuando un'analisi comparativa dei ricoveri;

t) valutare la qualità delle prestazioni socio-sanitarie nella fase acuta della patologia da parte della rete territoriale e di quella ospedaliera;

u) monitorare l'attività di formazione continua in medicina, di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, al fine di verificare la sussistenza di livelli di efficienza e di uniformità applicativa nell'ambito regionale e nazionale del sistema della formazione continua dei professionisti sanitari;

v) indagare sul funzionamento, nel territorio nazionale, del numero per l'emergenza-urgenza 118 e degli altri numeri verdi o di riferimento nazionali, regionali e locali per le emergenze;

z) approfondire i meccanismi e i criteri adottati in relazione alla classificazione dei farmaci, prescritti ai pazienti affetti da COVID-19, al di fuori delle condizioni autorizzate, cosiddetti « *off-label* »;

aa) accertare la corretta corrispondenza dei criteri utilizzati per scegliere le categorie di cittadini indicate come prioritarie nella somministrazione delle dosi vaccinali, nonché il rispetto dell'ordine di priorità previsto a livello normativo dalle regioni e dalle

strutture impegnate sul territorio nella somministrazione vaccinale;

bb) misurare la qualità e l'efficacia dei trattamenti sanitari e la valutazione dei relativi esiti, anche con riferimento alle differenze di esito in base alla regione, all'azienda sanitaria locale, all'ospedale o al servizio di appartenenza, nonché al livello socio-economico dei cittadini;

cc) valutare l'efficacia del coordinamento tra le principali istituzioni di vertice impegnate nel contrasto all'epidemia, tra le quali il Governo, il Commissario straordinario per l'emergenza, la Protezione civile, il Comitato tecnico-scientifico (CTS) e l'Istituto superiore di sanità (ISS);

dd) monitorare il numero e la qualità degli eventuali errori sanitari compiuti da personale sanitario nelle strutture sanitarie pubbliche e private e misurarne l'incidenza in termini di perdite di vite umane e di altri danni alla salute dei pazienti, individuando le principali categorie alle quali sono riconducibili;

ee) individuare soluzioni per il miglioramento dei controlli di qualità sulle strutture sanitarie pubbliche e private e ogni altro intervento correttivo utile a migliorare la qualità del Servizio sanitario nazionale;

ff) verificare l'eventuale esistenza di condizionamenti da parte della criminalità organizzata nella gestione dell'epidemia da COVID-19, a livello nazionale, regionale o locale;

gg) con riferimento al tema dell'edilizia sanitaria, verificare l'impiego dei finanziamenti disponibili, lo stato dei controlli sulle opere incompiute e l'attivazione di interventi di finanziamento di progetti e acquisire elementi sullo stato di conservazione e sugli *standard* tecnologici delle strutture ospedaliere presenti nel territorio nazionale, al fine di verificarne i livelli di sicurezza, affidabilità, efficienza e conforto, nonché di formu-

lare proposte in ordine alle modalità con cui procedere, laddove necessario, alla riqualificazione delle strutture esistenti indicando nuovi modelli di progettazione, realizzazione e gestione anche per renderne omogenea la diffusione e la qualità nel territorio nazionale;

hh) verificare le procedure amministrative per l'approvvigionamento - anche da Paesi esteri - di farmaci, dispositivi di protezione individuale, macchinari, inclusi ventilatori polmonari, reagenti e *kit* diagnostici, nonché per la realizzazione di ospedali COVID-19;

ii) verificare l'esistenza di eventuali attività illecite nell'ambito della produzione e del confezionamento di prodotti medicali e dispositivi sanitari, di attività speculative per quanto concerne i prezzi, di pratiche commerciali sleali e di episodi di aggioaggio o di *insider trading*;

ll) acquisire, altresì, elementi conoscitivi in merito a:

1) lo stato di attuazione, l'organizzazione e il reale funzionamento, nell'ambito delle aziende sanitarie locali, dei distretti socio-sanitari, con riferimento anche all'integrazione socio-sanitaria nella gestione delle fasi *post-acute*;

2) lo stato di attivazione delle agenzie sanitarie regionali;

3) l'adeguatezza delle strutture e delle dotazioni tecnologiche sanitarie, valutando in particolare l'attuazione degli adempimenti relativi al programma straordinario di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico, a livello regionale, di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67;

4) l'efficienza delle modalità di erogazione dei medicinali da parte dei servizi sanitari regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo

8 del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405;

5) lo sviluppo e l'incremento dei servizi erogati dalle farmacie ai sensi del decreto legislativo 3 ottobre 2009, n. 153;

6) la promozione e il supporto all'individuazione e allo sviluppo di terapie innovative da applicare in caso di infezione da COVID-19;

7) la produzione e la distribuzione sul territorio nazionale delle dosi di vaccino concordate con le imprese secondo i contratti con le medesime stipulati, nonché gli episodi inerenti le attività di intermediari, o sedicenti tali, per l'approvvigionamento di vaccini da parte delle pubbliche amministrazioni.

2. La Commissione riferisce alle Camere annualmente con relazioni specifiche o con relazioni generali e ogni qualvolta ne ravvisi la necessità e, comunque, al termine dei suoi lavori.

Art. 3.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da trenta senatori e da trenta deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento e favorendo l'equilibrio nella rappresentanza dei sessi. I componenti sono nominati tenendo conto anche della specificità dei compiti assegnati alla Commissione. I componenti della Commissione dichiarano, entro dieci giorni dalla nomina, alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussiste una

delle condizioni indicate nel codice di auto-regolamentazione sulla formazione delle liste elettorali, proposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita dalla legge 7 agosto 2018, n. 99, con la relazione approvata nella seduta del 27 marzo 2019. Qualora una delle situazioni previste dal citato codice di auto-regolamentazione sopravvenga, successivamente alla nomina, a carico di uno dei componenti della Commissione, questi ne informa immediatamente il presidente della Commissione e i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati convocano la Commissione, entro quindici giorni dalla nomina dei suoi componenti, per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da quattro segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. 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. È eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

4. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei quattro 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 3, quarto periodo.

5. Le disposizioni del comma 3 si applicano anche per le elezioni suppletive.

Art. 4.

(Poteri e limiti della Commissione)

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e 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.

3. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

4. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. In nessun caso, per i fatti rientranti nei compiti della Commissione, possono essere opposti il segreto d'ufficio, il segreto professionale e il segreto bancario.

5. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

6. Si applica l'articolo 203 del codice di procedura penale.

Art. 5.

(Acquisizione di atti e documenti)

1. La Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e 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 tra-

smettere copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 sono coperti da segreto.

3. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici delle pubbliche amministrazioni, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

4. Sulle richieste di cui al comma 3 del presente articolo l'autorità giudiziaria provvede ai sensi dell'articolo 117 del codice di procedura penale.

5. Quando gli atti o i documenti sono stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

Art. 6.

(Obbligo del segreto)

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabori con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, comma 2.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le pene di cui al comma 2 si applicano altresì 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. 7.

(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 può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più gruppi di lavoro, costituiti ai sensi del regolamento di cui al comma 1.

3. Le sedute della Commissione sono pubbliche. Tutte le volte che lo ritiene opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di tutte le collaborazioni che ritiene 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.

5. Per l'adempimento delle sue funzioni 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 massimo di 100.000 euro per l'anno 2021 e di 300.000 euro per ciascuno degli anni successivi e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle spese di cui al

primo periodo, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

7. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della propria attività.

Art. 8.

(Entrata in vigore)

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

€ 1,00