



N. 31/1 – ottobre 2023

## 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 (A.S. n. 790-A)

Il disegno di legge in titolo, trasmesso dalla Camera dei deputati e **modificato durante l'esame in sede referente<sup>1</sup> della 10<sup>a</sup> Commissione**, è diretto ad istituire e disciplinare una Commissione parlamentare di inchiesta bicamerale sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2.

Il provvedimento 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, con il compito di accertare le misure adottate per la prevenzione ed il contrasto della diffusione del virus e di valutarne la prontezza e l'efficacia **nonché - in virtù di un'integrazione apportata in sede referente - la resilienza**, anche al fine di fronteggiare una possibile e futura nuova pandemia di questa portata e gravità. Entro la fine della corrente legislatura, 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. La Commissione riferisce altresì alle Camere ogniqualvolta ne ravvisi la necessità.

L'articolo 2, che disciplina la composizione della Commissione, prevede che facciano parte di questa 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 dei compiti assegnati alla Commissione, e sono chiamati, entro dieci giorni dalla nomina, a dichiarare alla Presidenza della Camera di appartenenza eventuali situazioni di conflitto di interessi in relazione all'oggetto dell'inchiesta. La convocazione per la costituzione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione è disposta dai Presidenti di Camera e Senato d'intesa tra loro, **entro 15 giorni** dalla nomina dei commissari (**il termine per la convocazione è stato così modificato dalla Commissione**: il testo trasmesso dalla Camera prevedeva in proposito un termine di 10 giorni). L'Ufficio di Presidenza, composto dal Presidente, da due vicepresidenti e da due

---

<sup>1</sup> Il disegno di legge in esame, assegnato in origine in sede redigente, è stato oggetto di rimessione all'Assemblea: v. in proposito 10<sup>a</sup> Commissione, resoconto sommario della seduta n. 94 del 18 luglio 2023.

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; sono eletti coloro che ottengono il maggior numero di voti (in caso di parità di voti è proclamato eletto il più anziano di età).

I compiti della Commissione sono definiti in modo puntuale dall'articolo 3 e riguardano: 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, degli scenari di previsione e dei piani da esso eventualmente elaborati o sottoposti alla sua attenzione (lettere a e b); l'accertamento delle vicende relative al Piano nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (cosiddetto "piano pandemico"), del mancato aggiornamento del piano redatto nel 2006, della mancata attivazione di quello allora vigente dopo la dichiarazione dello stato di emergenza il 3 gennaio 2020, e delle ragioni della sua mancata considerazione da parte degli organismi istituiti dal Governo e del suo mancato aggiornamento, nonché l'accertamento dell'eventuale esistenza di un piano sanitario nazionale per il contrasto al Virus Sars-CoV-2;(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 (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 - il riferimento a tali organismi è stato inserito in sede referente** - 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 dell'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 appena citati e l'individuazione delle relative 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 nel corso della pandemia (lettera q); l'indagine su eventuali abusi, sprechi, irregolarità od illeciti sulle procedure di acquisto e nella 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 progettazione e realizzazione di strutture e unità sanitarie destinate ai pazienti affetti da COVID-19 e degli *hub* vaccinali (tra cui centri temporanei di vaccinazione denominati « primule »), la realizzazione dell'applicazione "Immuni", la gestione della fase iniziale della campagna di vaccinazione e l'acquisto di banchi a rotelle da parte delle istituzioni scolastiche per assicurare il distanziamento tra gli alunni (lettera s); la verifica e valutazione delle misure di contenimento adottate dal Governo nelle fasi iniziali e successive della pandemia sotto il profilo dell'adeguato fondamento scientifico, anche eventualmente attraverso la valutazione comparativa con la condotta seguita da altri Stati europei e con i risultati da essi conseguiti, **senza più riferimento, in tale ambito, anche alla individuazione di eventuali obblighi e restrizioni carenti di giustificazione in base ai criteri della ragionevolezza, della proporzionalità e dell'efficacia o contraddittori o contrastanti con i principi costituzionali - tale riferimento, contenuto nel testo trasmesso dalla Camera, è stato soppresso in sede referente** - (lettera t); la verifica e la valutazione del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali costituzionalmente garantite nell'adozione e applicazione delle misure di contenimento adottate dal Governo nelle fasi iniziali e successive della pandemia (lettera 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 indicazioni 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, delle associazioni di categoria e delle 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, **con riguardo anche – per effetto di un'integrazione apportata in sede referente - 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 delle 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).

**Nel corso dell'esame in sede referente, dal novero dei compiti della istituenda Commissione d'inchiesta sono state espunte la verifica e la valutazione della legittimità della dichiarazione dello stato di emergenza e delle sue proroghe, nonché dell'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza (previste dal testo trasmesso dalla Camera alla *ex* lettera v) dell'articolo in esame, lettera soppressa durante l'iter in Commissione).**

La soppressione totale della *ex* lettera *v*) e quella parziale della lettera *t*), secondo quanto si desume dai lavori in sede referente, sono volte ad agevolare l'attività della Commissione di inchiesta attraverso l'espunzione di riferimenti ad aspetti reputati di particolare delicatezza<sup>2</sup>.

L'articolo 4 disciplina i poteri e i limiti della Commissione. In primo luogo, essa procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. Non può peraltro 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<sup>3</sup> 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. È 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)<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> V. 10ª Commissione, resoconto sommario della seduta n. 109 del 6 settembre 2023, intervento del relatore in sede di illustrazione degli emendamenti.

<sup>3</sup> L'accompagnamento coattivo consiste nell'ordine, impartito dall'autorità giudiziaria, attraverso un proprio decreto motivato, di condurre una persona alla sua presenza, se occorre anche con la forza. Le ipotesi in cui tale provvedimento può essere disposto sono tassativamente previste dal codice di procedura penale, agli artt. 132 (accompagnamento coattivo dell'imputato) e 133 (accompagnamento coattivo di altre persone). In particolare, l'art. 133 c.p.p. disciplina l'accompagnamento coattivo di un testimone, di un perito, di persona sottoposta all'esame del perito, di un consulente tecnico, di un interprete e del custode delle cose sequestrate i quali, pur regolarmente citati e convocati per il compimento di un atto processuale per il quale è richiesta la loro presenza, omettono di comparire senza un legittimo impedimento. Il giudice può altresì condannare tali soggetti al pagamento di un'ammenda da 51 a 516 euro nonché delle spese causate dalla mancata comparizione. L'ordine di accompagnamento coattivo è eseguito dalla forza pubblica; in ogni caso, ai sensi dell'art. 132 c.p.p., la persona sottoposta ad accompagnamento coattivo non può essere trattenuta oltre il compimento dell'atto previsto e degli adempimenti per il quale perduri la necessità della presenza e, comunque, non oltre le ventiquattro ore.

<sup>4</sup> 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, DPR 3/1957). 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.). Va inoltre ricordato che l'art. 329 c.p.p. (Obbligo del segreto) 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 sono 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, 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) o il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni.

L'articolo 5 disciplina l'acquisizione di atti e documenti da parte della Commissione. Quest'ultima, nelle materie attinenti alle finalità del presente provvedimento, può ottenere: copie di atti e documenti dell'autorità giudiziaria o di altri organi inquirenti, **se non coperti da segreto d'indagine (tale condizione di acquisibilità è stata introdotta in sede referente<sup>5</sup>)**; copie di atti e documenti relativi a inchieste e indagini parlamentari, anche se coperti dal segreto; copie di atti e documenti custoditi da organi e uffici delle pubbliche amministrazioni.

Si ricorda, quanto ai rapporti con l'autorità giudiziaria, che la disciplina recata dagli atti istitutivi delle Commissioni d'inchiesta, usualmente, consente agli organi parlamentari inquirenti di ottenere copie di atti e di documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso, anche se coperti da segreto<sup>6</sup> (riguardo alle Commissioni d'inchiesta istituite nella corrente legislatura, si veda: per la Commissione d'inchiesta del Senato sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, art. 5, co. 1, della delibera istitutiva 22 marzo 2023; per l'omologa Commissione d'inchiesta della Camera, art. 5, co. 1, della delibera istitutiva 12 aprile 2023; per la Commissione parlamentare di inchiesta della Camera sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, art. 4, co. 1, della delibera istitutiva 23 marzo 2023; per la Commissione bicamerale di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, art. 5, co. 1, della legge istitutiva n. 22/2023; per la Commissione bicamerale di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, art. 3, co. 3-6, della legge istitutiva n. 12/2023; per la Commissione bicamerale di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti ambientali e agroalimentari, art. 4, co. 1, della legge istitutiva n. 53/2023).

Viene contestualmente previsto il mantenimento del regime di segretezza - da intendersi ora riferito alle copie di atti e documenti relativi a inchieste e indagini parlamentari - fino a quando gli atti e documenti trasmessi in copia siano coperti da segreto. Fermo restando tale vincolo, spetta alla Commissione stabilire quali atti e documenti sono coperti da segreto e comunque non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Qualora gli atti o i documenti di inchieste parlamentari attinenti all'oggetto in esame siano assoggettati al vincolo del segreto da parte delle competenti commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione.

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 per quanto riguarda gli atti e i documenti d'inchiesta segreti. La violazione di tale obbligo e la diffusione, in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o

<sup>5</sup> Nel corso dell'esame in Commissione, il relatore ha evidenziato che la modifica in questione è intesa alla tutela del segreto di indagine in relazione all'attività dell'autorità giudiziaria: v. 10<sup>a</sup> Commissione, resoconto sommario della seduta n. 109 del 6 settembre 2023, intervento del relatore in sede di illustrazione degli emendamenti.

<sup>6</sup> Tale possibilità di acquisizione è in alcuni casi prevista con la formula "anche se coperti dal segreto", in altri con la formula "anche in deroga a quanto stabilito dall'art. 329 del codice di procedura penale" (riguardo alla disciplina del segreto contenuta nel c.p.p., v. sopra, nota 4); talora nessuna delle predette formule è utilizzata, pur apparendo comunque possibile l'acquisizione in base al tenore complessivo della disciplina recata dall'atto istitutivo. La possibilità della Commissione d'inchiesta di ottenere materiali d'indagine coperti da segreto è peraltro accompagnata, solitamente, dalla previsione secondo cui l'A.G. può rigettare la relativa istanza (o ritardare la trasmissione di quanto richiesto) con decreto motivato. Si ricorda, in relazione al parallelismo tra poteri d'indagine della Commissione d'inchiesta e poteri d'indagine dell'A.G. (art. 82, co. secondo, Cost.), che il pubblico ministero, quando è necessario per il compimento delle proprie indagini, può ottenere dall'A.G. competente, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 c.p.p., copie di atti relativi ad altri procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto. L'A.G. provvede senza ritardo e può rigettare la richiesta con decreto motivato (art. 117 c.p.p.).

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<sup>7</sup>.

L'articolo 7 demanda la disciplina delle attività e del funzionamento della Commissione a un regolamento interno, da approvare prima dell'avvio delle attività di inchiesta. Alcuni aspetti specifici sono peraltro disciplinati direttamente dall'articolo in esame. 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 fruisce del personale, dei locali e degli strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro. Per il suo funzionamento, è stabilito un limite di spesa pari a 100.000 euro per l'anno 2023 e a 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. La Commissione, infine, è chiamata a curare l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della propria attività.

*A cura di: S. Biancolatte*

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si 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.

---

<sup>7</sup> Si ricorda che l'art. 326 del codice penale punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio che rivela notizie che debbano rimanere segrete di cui è venuto a conoscenza in ragione del suo ufficio; se il fatto è commesso per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, la reclusione va da due a cinque anni, mentre se si tratta di ingiusto profitto di natura non patrimoniale ovvero se il fatto è commesso per cagionare ad altri un danno ingiusto la reclusione è fino a due anni. La violazione colposa dell'obbligo del segreto è invece punita con la reclusione fino ad un anno.