



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori SIRONI, PIRRO, PATUANELLI, MAZZELLA, CATALDI, LOREFICE, GAUDIANO, ALOISIO, PIRONDINI, TURCO, DI GIROLAMO, MARTON, NATURALE, BILOTTI, LOPREIATO, BEVILACQUA, NAVE e DAMANTE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 GENNAIO 2025

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 dalle singole regioni e province autonome per prevenire e affrontare l'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2

ONOREVOLI SENATORI. – La pandemia ha messo sotto stress i sistemi di assistenza sanitaria dei Paesi di tutto il mondo, che si sono trovati a dover gestire prestazioni e servizi fortemente concentrati sui pazienti affetti da SARS-CoV-2 in assenza di terapie efficaci, mentre da parte loro i governi si sono visti costretti anche ad introdurre importanti misure restrittive di fronte ad un virus sconosciuto che causava migliaia di decessi.

La legge 5 marzo 2024, n. 22, 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, ha istituito una Commissione con il compito di accertare e valutare l'efficacia, la tempestività e i risultati delle misure adottate dal Governo nazionale per prevenire, contrastare e contenere l'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2.

La suddetta Commissione d'inchiesta circoscrive però il proprio campo di indagine alla valutazione della sola eventuale responsabilità politica a livello nazionale, mentre non include tra i propri obiettivi anche le analisi dell'operato delle singole regioni, che viceversa sono ed erano titolari al tempo del COVID-19 di una specifica e primaria competenza nell'organizzazione e nella gestione della sanità e della pandemia.

È noto, infatti, che in alcune regioni italiane la diffusione del contagio, la severità

della malattia e il numero dei decessi siano stati notevolmente superiori rispetto ad altre regioni e che tale differente destino abbia suscitato tra i cittadini legittime domande circa le cause della diversa incidenza e letalità del virus.

Questa limitazione del campo dell'indagine della Commissione appare potenzialmente controproducente ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di individuare le cause delle eventuali criticità riscontrate nell'ottica di meglio pianificare le attività per il futuro e di evitare di ripetere errori già commessi.

Lo scopo della presente proposta è quello di istituire una Commissione parlamentare di inchiesta avente ad oggetto la gestione a livello regionale dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione epidemica del virus SARS-CoV-2 e sulle misure adottate dalle singole regioni e province autonome; ciò in quanto le peculiarità territoriali, ambientali, climatiche, socio-economiche e culturali di ogni regione e i diversi approcci organizzativi, le misure, gli strumenti e gli interventi adottati dai vari governi regionali per rispondere all'emergenza e i risultati ottenuti possono contribuire a definire le cause delle diverse criticità emerse, nell'ottica di poter intervenire in via preventiva per il futuro e contestualmente offrire una panoramica sull'efficienza del sistema sanitario come declinato in ogni singola regione, per trarne infine considerazioni utili anche ai fini di una valutazione complessiva nell'intero territorio nazionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e durata della Commissione)

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione epidemica del virus SARS-CoV-2 e sulle misure adottate dalle singole regioni e province autonome per prevenire e affrontare l'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2, di seguito denominata « Commissione », con il compito di accertare le misure adottate per prevenire, contrastare e contenere l'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2 nelle singole regioni e province autonome di Trento e di Bolzano e di valutarne la prontezza, l'efficacia e la resilienza nonché di evidenziarne le eventuali criticità emerse, anche al fine di fare fronte ad una possibile futura nuova pandemia di analoga portata e gravità.

2. La Commissione conclude i propri lavori entro ventiquattro mesi dalla sua istituzione.

3. La Commissione, entro il termine di cui al comma 2, presenta 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 semestralmente e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei de-

putati. 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 eventuali situazioni di conflitto di interessi in relazione all'oggetto dell'inchiesta.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, d'intesa tra loro, 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 due 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. La Commissione elegge al proprio interno due vicepresidenti e due segretari. 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 3.

5. Le disposizioni dei commi 3 e 4 si applicano anche per le elezioni suppletive.

Art. 3.

(Compiti della Commissione)

1. La Commissione ha il compito di valutare l'efficacia, la tempestività e i risultati delle misure adottate nel corso della pandemia dagli enti e dagli organismi regionali, svolgendo altresì indagini circa le eventuali

criticità emerse, al fine di prevenire, contrastare, ridurre o mitigare l'impatto dell'epidemia da SARS-CoV-2, e in particolare di:

a) prevenire e minimizzare il rischio e la velocità di trasmissione del virus e di limitarne la morbosità e gli effetti letali;

b) ridurre l'impatto della pandemia sui servizi sanitari e sociali e assicurare il mantenimento dei servizi essenziali;

c) assicurare una adeguata formazione del personale coinvolto nella risposta alla pandemia;

d) garantire informazioni aggiornate e tempestive per i decisori, gli operatori sanitari, i media e il pubblico;

e) monitorare l'efficienza degli interventi intrapresi;

f) verificare la tempestività e l'adeguatezza delle indicazioni comportamentali da adottare e degli strumenti, dei presidi e dei contatti che le regioni e le province autonome, nonché le loro strutture di supporto, hanno comunicato e fornito alla popolazione e a tutti i soggetti o enti, pubblici e privati, a qualsiasi titolo coinvolti nel corso di ciascuna fase dell'emergenza pandemica;

g) verificare quali scelte siano state operate e quali gli strumenti utilizzati dalle istituzioni regionali per prevenire, contrastare e ridurre la diffusione e l'impatto della pandemia, ai fini di individuare quelli più idonei per una miglior preparazione e risposta ad una eventuale nuova emergenza pandemica di virus SARS-CoV-2;

h) verificare l'efficacia delle indicazioni e degli strumenti adottati a livello regionale nel corso dell'emergenza pandemica al fine di rafforzare la resilienza del Servizio sanitario nazionale;

i) verificare le misure di contenimento adottate, da ciascuna regione e provincia autonoma durante la pandemia, valutandone

l'efficacia, l'adeguatezza, la proporzionalità e la ragionevolezza, anche in comparazione con la condotta seguita e i risultati ottenuti da altre regioni;

l) indagare e valutare l'efficacia e l'adeguatezza delle misure adottate dalle singole regioni e province autonome per la prevenzione e la gestione dei contagi in ambito scolastico, ivi comprese le misure di chiusura delle scuole, della didattica a distanza e dell'approvvigionamento dei relativi dispositivi e *software*, nonché degli strumenti di protezione igienico-sanitaria;

m) indagare e valutare l'efficacia e l'adeguatezza delle misure adottate dalle singole regioni e province autonome per la gestione dei contagi nelle residenze sanitarie assistenziali (RSA) con particolare riferimento:

1) alle misure adottate dalle RSA per la prevenzione del rischio di contagio da SARS-CoV-2;

2) ai dati relativi all'effettuazione dei tamponi ai residenti nelle RSA;

3) all'utilizzo appropriato dei dispositivi di protezione individuali (DPI);

4) all'adeguata formazione del personale in relazione alla corretta adozione delle precauzioni *standard*;

5) alla corretta adozione di misure idonee volte a garantire un adeguato distanziamento sociale fra gli ospiti delle RSA;

6) alla dotazione organica del personale medico e sanitario in base al realistico fabbisogno delle RSA in relazione alle esigenze straordinarie e urgenti derivanti dalla diffusione del SARS-CoV-2;

7) all'efficacia e l'appropriatezza delle prestazioni sanitarie erogate in relazione alle patologie dei pazienti residenti nelle RSA;

8) alle misure volte ad evitare l'allettamento continuativo dell'ospite, il suo totale isolamento e la mancanza di comunicazione con i parenti, anche al fine di verificare il rispetto dei diritti umani dello stesso;

9) ai requisiti di accreditamento delle strutture e ai requisiti igienico-sanitari, strutturali e organizzativi;

10) al rispetto della normativa di sicurezza dei luoghi di lavoro;

n) indagare e valutare l'efficacia e l'adeguatezza delle misure adottate dalle singole regioni e province autonome per prevenire il rischio di diffusione dei contagi nella gestione degli eventi sportivi e di intrattenimento aperti al pubblico;

o) accertare se il tasso di inquinamento atmosferico da particolato sottile abbia favorito la diffusione di particelle virali attive di SARS-CoV-2 e se il tasso di inquinamento atmosferico da particolato abbia influito sul grado di severità della malattia COVID-19, in quelle zone del Paese interessate dal superamento dei limiti di concentrazione di inquinanti dell'aria previsti dalle normative vigenti e dalle Linee guida dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), con particolare riferimento alla concentrazione di polveri sottili quali: PM 2,5, PM 10 – ozono (O₃), biossido di azoto (NO₂), zolfo (SO₂), monossido di carbonio;

p) stimare e valutare, anche eventualmente attraverso la collaborazione con soggetti esterni, l'incidenza che i fatti e i comportamenti emersi nel corso dell'inchiesta possano avere avuto sulla diffusione dei contagi, sul grado di severità della malattia, sui tassi di ricovero e su quelli di mortalità per COVID-19;

q) effettuare una ricognizione delle normative regionali, nazionali, europee e internazionali, per individuare le conseguenze di tipo sanitario, economico e sociale derivanti dall'eventuale mancato rispetto da parte

delle regioni di tali normative avvenuto nel corso della pandemia nonché per verificarne l'idoneità futura ad affrontare analoghe pandemie;

r) accertare i motivi della eventuale mancata attivazione da parte delle regioni del Piano nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale allora vigente a fronte sia della dichiarazione di emergenza internazionale di sanità pubblica per il nuovo coronavirus da parte dell'OMS il 30 gennaio 2020 sia della dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, di cui alla deliberazione del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 1° febbraio 2020;

s) esaminare i documenti, i verbali di organi collegiali, gli scenari di previsione e gli eventuali piani sul contagio da SARS-CoV-2 elaborati dalle regioni e dalle province autonome o comunque sottoposti alla loro attenzione;

t) verificare l'esistenza di strumenti regionali di preparazione e risposta a una eventuale emergenza pandemica, sia preesistenti sia concomitanti al SARS-CoV-2, al fine di verificarne la congruità a contrastare, prevenire e ridurre la diffusione e l'impatto della pandemia;

u) valutare la tempestività e l'adeguatezza delle misure adottate dalle regioni e dalle province autonome in attuazione delle indicazioni e degli strumenti che il Governo e le sue strutture di supporto hanno fornito loro nel corso di ciascuna fase dell'emergenza pandemica;

v) effettuare una ricognizione circa la corretta informazione veicolata dalle singole regioni e province autonome ai cittadini in merito alla natura e all'entità degli eventuali rischi commisurati alle caratteristiche e con-

dizioni fisiche e patologiche preesistenti del singolo individuo dei trattamenti sanitari volti a contenere la diffusione del virus SARS-CoV-2 e alla cura del COVID-19, verificandone la corrispondenza alle indicazioni delle autorità sanitarie nazionali ed internazionali e della comunità scientifica;

z) effettuare una ricognizione dei diversi organismi istituiti per l'emergenza a livello regionale al fine di verificare l'efficacia delle azioni intraprese e delle misure adottate;

aa) verificare l'eventuale esistenza di conflitti di interessi riguardanti i componenti degli organi tecnici governativi, regionali e delle province autonome, delle strutture sanitarie pubbliche e private e delle associazioni di categoria nonché delle case farmaceutiche;

bb) verificare il sistema dell'approvvigionamento e della distribuzione dei beni e servizi sanitari e della realizzazione di presidi e strutture sanitarie attivato nel corso dell'emergenza pandemica, a tutti i livelli istituzionali regionali, per il contenimento della diffusione e per la cura della malattia da SARS-CoV-2, appurando l'esistenza di eventuali irregolarità o sprechi nonché le cause di eventuali ritardi, carenze e criticità;

cc) indagare sulla correttezza del monitoraggio dell'andamento della pandemia e sulla tempestività e accuratezza della trasmissione delle informazioni aggiornate da parte delle singole regioni e province autonome e indirizzate ai decisori, agli operatori sanitari, ai media e al pubblico;

dd) verificare l'efficacia, l'adeguatezza e la congruità della comunicazione istituzionale e delle informazioni diffuse alla popolazione da parte delle singole regioni e province autonome durante la pandemia e nel periodo immediatamente precedente e successivo da parte di tutti i soggetti istituzionalmente coinvolti nelle decisioni inerenti alla gestione della pandemia;

ee) approfondire, in particolare, i seguenti aspetti della gestione dell'emergenza da SARS-CoV-2 da parte degli organi regionali preposti, accertando e valutando eventuali responsabilità:

1) l'acquisto dei dispositivi di protezione individuale, la corrispondenza di tali dispositivi ai requisiti minimi necessari per la loro utilizzazione e gli importi delle commissioni e provvigioni versate per le relative operazioni, individuando ove possibile i soggetti attuatori delle stesse;

2) i contratti di appalto e di concessione, la progettazione e la realizzazione di strutture e unità sanitarie destinate ai pazienti affetti da COVID-19, degli *hub* vaccinali e delle piattaforme per la gestione del sistema di allerta per i contagi da SARS-CoV-2, la tempestività con cui le regioni e le strutture sanitarie hanno trasmesso i dati necessari a un efficace e tempestivo tracciamento nonché la gestione della campagna di vaccinazione;

3) l'acquisto di presidi per le istituzioni scolastiche allo scopo di garantire il distanziamento tra gli alunni.

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 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.

3. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si appli-

cano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

4. Alla Commissione, con riguardo all'oggetto delle indagini di sua competenza, non può essere opposto il segreto d'ufficio né il segreto professionale o quello bancario. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

Art. 5.

(Acquisizione di atti e documenti)

1. La Commissione, nelle materie attinenti alle finalità della presente legge, può 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 nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti da segreto. 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 nelle materie attinenti alle finalità della presente legge.

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 siano coperti da segreto.

3. Qualora gli atti o i documenti di inchieste parlamentari attinenti all'oggetto dell'inchiesta siano stati assoggettati al vincolo del segreto da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione.

4. Fermo restando quanto previsto dal comma 2, la Commissione stabilisce 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.

Art. 6.

(Obbligo del segreto)

1. 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 di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, commi 2 e 4.

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, si applica la pena di cui all'articolo 326, primo comma, del codice penale 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 dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati, costituiti secondo quanto previsto dal regolamento di cui al comma 1.

3. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione disponga diversamente. Tutte le volte che lo ritenga 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 magistrati collocati fuori

ruolo. Essa può altresì avvalersi di tutte le collaborazioni, che ritenga necessarie, di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato.

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 massimo di 100.000 euro per l'anno 2025 e di 300.000 euro per l'anno 2026 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 della spesa di cui al primo periodo, comunque in misura non superiore al 20 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.

