



Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'operato del Governo e sulle misure da esso adottate per prevenire e affrontare l'emergenza epidemiologica del COVID-19

A.C. 384, A.C. 446, A.C. 459

Dossier n° 34 - Schede di lettura
13 febbraio 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	384	446	459
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'operato del Governo e sulle misure da esso adottate per prevenire e affrontare l'emergenza epidemiologica del COVID-19	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione epidemica del virus SARS-CoV-2 e sul mancato aggiornamento del piano pandemico nazionale	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla diffusione dell'epidemia di COVID-19, sulla gestione dell'emergenza pandemica, sulle misure adottate per la prevenzione e il contrasto della diffusione del virus nonché sulle conseguenze rilevanti per l'organizzazione del Servizio sanitario nazionale
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Molinari	Bignami	Faraone
Iter al Senato:	No	No	No
Numero di articoli:	7	7	8
Date:			
presentazione:	18 ottobre 2022	24 ottobre 2022	25 ottobre 2022
assegnazione:	27 gennaio 2023	29 novembre 2022	27 gennaio 2023
Commissioni competenti:	XII Affari sociali	XII Affari sociali	XII Affari sociali
Sede:	referente	referente	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), III Affari Esteri e V Bilancio e Tesoro	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni) e V Bilancio e Tesoro	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), III Affari Esteri e V Bilancio e Tesoro

Contenuto

Premessa e quadro di contesto

Le proposte di legge in esame (A.C. nn. 384, 446 e 459) sono dirette ad istituire e disciplinare una **Commissione parlamentare (bicamerale) di inchiesta sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2**. I progetti di legge hanno un contenuto simile differenziandosi essenzialmente sul diverso grado di specificazione dei compiti attribuiti alla Commissione, nonché sulla durata della stessa e sulle risorse previste per il suo funzionamento.

Prima di procedere all'illustrazione del contenuto dei provvedimenti è opportuno ricordare il contesto che ha determinato l'insorgere **dell'emergenza sanitaria internazionale**

L'emergenza Covid-19

Il 9 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato l'avvenuto isolamento, da parte delle autorità sanitarie cinesi, di un nuovo ceppo di coronavirus mai identificato prima nell'uomo: il 2019-nCoV (conosciuto anche come COVID-2019), poi ridenominato Sars-CoV-2. Il virus è stato associato a un focolaio di casi di polmonite registrati a partire dal 31 dicembre 2019 nella città di Wuhan, nella Cina centrale. Il 30 gennaio l'OMS ha dichiarato l'epidemia da COVID-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale e l'[11 marzo l'ha definita una "situazione pandemica"](#).

L'Italia ha immediatamente attivato [significative misure di prevenzione](#), dichiarando, con [Delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020](#), lo stato di emergenza per sei mesi (pertanto fino al 31 luglio 2020) in conseguenza del rischio sanitario connesso, all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, disponendo che si provveda con ordinanze, emanate dal **Capo del Dipartimento della protezione civile**, acquisita l'intesa della Regione interessata, e in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Lo stato di emergenza è stato di volta in volta prorogato con atti successivi fino a giungere alla proroga al **31 marzo 2022** ad opera dell'articolo 1 del [D.L. 221/2021](#), data in cui è poi cessato, ai sensi [dell'art. 1 del DL. 24/2002 \(L.52/2022\)](#).

Tra le diverse misure adottate va qui ricordata la nomina (art. 122 del [D.L. n. 18/2020](#)) di un **Commissario straordinario** per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID -19. Il Commissario gestisce ogni intervento utile a fronteggiare l'emergenza sanitaria, programmando e organizzando le attività, individuando i fabbisogni, indirizzando le risorse umane e strumentali e procedendo all'acquisizione e alla distribuzione di farmaci, delle apparecchiature e dei dispositivi medici e di protezione individuale, in raccordo con il Capo del Dipartimento della Protezione Civile.

Il quadro degli interventi normativi necessari a fronteggiare l'emergenza derivante dalla diffusione della pandemia è stato definito nell'ordinamento italiano, nel 2020 e all'inizio del 2021, da un **insieme di decreti-legge** che stabiliscono [la cornice ordinamentale delle misure adottabili per la gestione dell'emergenza](#) (in particolare i [decreti-legge n. 19/2020](#), L. n. 135/2020, e [n. 33/2020](#), L. n. 74/2020 come successivamente integrati e modificati) e di d.P.C.m., che hanno attuato le disposizioni dei decreti-legge, scegliendo in concreto, all'interno del "catalogo" di provvedimenti adottabili previsto dai decreti-legge, le misure di contenimento, e modulandole in relazione all'andamento epidemiologico ([il D.P.C.M. 2 marzo 2021](#) è l'ultimo adottato in questa fase).

Nel 2021, la disciplina è stata poi direttamente affidata alla fonte legislativa con nuovi decreti legge, a partire dal [D.L. n. 52/2021](#) (L. n.87/2021). Infine, come già sopra ricordato, con il [D.L. n. 24/2022](#) (L. n. 52/2022) sono state previste le disposizioni per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, e per il rientro all'ordinario in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza. Il contrasto della pandemia ha poi naturalmente richiesto l'adozione di provvedimenti emergenziali diretti ad introdurre e disciplinare le misure sanitarie e socio-economiche necessarie per il contrasto del contagio e delle conseguenze economiche derivanti dall'adozione delle misure restrittive.

Dal 1° aprile 2022, cessato lo stato di emergenza, sono cessati i poteri emergenziali del Capo della Protezione civile e quelli del [Commissario straordinario](#). Al suo posto è istituita [un'Unità per il completamento della campagna vaccinale](#) e per l'adozione di altre misure di contrasto alla pandemia, che si coordinerà con il Ministero della Salute. Al direttore della nuova Unità sono attribuiti i medesimi poteri già previsti per il Commissario straordinario.

Su richiesta motivata delle Amministrazioni competenti, con efficacia limitata fino al 31 dicembre 2022, è stato contestualmente disposto che possono essere adottate **ordinanze di protezione civile**, al fine di adeguare all'evoluzione dello stato della pandemia da COVID-19 le misure di contrasto in ambito organizzativo, operativo e logistico già emanate. Tali ordinanze, che devono essere comunicate alle Camere, possono contenere misure derogatorie negli ambiti indicati, fermo restando il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea e dei principi di adeguatezza e proporzionalità, nel limite delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Qui un [quadro sintetico delle misure](#) adottate per gestire l'emergenza sanitaria, specificandone l'ambito di intervento e mediante rinvio a trattazioni di maggior dettaglio.

La proposta di legge A.C. 384

La proposta di legge A.C. 384 (Molinari ed altri), è finalizzata ad istituire una **Commissione parlamentare di inchiesta sull'operato del Governo e sulle misure da esso adottate per prevenire ed affrontare l'emergenza epidemiologica da Covid-19**. Essa si compone di **7 articoli**.

L'articolo 1 istituisce, per la durata della XIX legislatura, una **Commissione parlamentare di inchiesta** sul tema sopra citato, ai sensi dell'[articolo 82 della Costituzione](#) che, nel termine indicato è tenuta a presentare alle Camere una relazione sulle attività di indagine svolte e sui risultati dell'inchiesta.

Ai sensi **dell'articolo 2**, che disciplina la **composizione della Commissione**, si prevede che ne facciano parte venti senatori e venti deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera, in proporzione al numero dei membri dei gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. La convocazione per la costituzione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione è disposta dai Presidenti di Camera e Senato, entro dieci 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.

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

- la valutazione dell'operato e delle misure adottate dal Governo nonché dei documenti, dei verbali, degli scenari di previsione e dei piani da esso eventualmente elaborati in tema di prevenzione e contrasto del Covid-19 (**lettere a e b**);
- l'accertamento delle vicende relative al piano pandemico nazionale e al suo mancato aggiornamento nonché 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 c**);
- la valutazione della tempestività ed adeguatezza delle indicazioni e degli strumenti forniti dal Governo alle Regioni in ciascuna fase dell'emergenza pandemica (**lettera c**);
- la valutazione della tempestività e congruità delle misure adottate sotto il profilo del potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale, anche per quanto attiene alla quantità, qualità e prezzo dei dispositivi di protezione individuale, dei dispositivi medici e degli altri beni sanitari acquistati e distribuiti alle regioni nel corso dell'emergenza (**lettere e ed f**);
- la verifica sull'esistenza di eventuali carenze o ritardi nell'approvvigionamento dei beni citati al punto precedente, individuandone cause e responsabilità (**lettera g**);
- l'indagine su eventuali esportazioni o donazioni di ingenti quantità di dispositivi di protezione individuali o altri beni utili per la protezione dai contagi, autorizzate o comunque verificatesi nella fase iniziale della pandemia (**lettera h**);
- l'indagine su eventuali abusi, sprechi, irregolarità od illeciti sulla gestione delle risorse destinati 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 i**);
- 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 in Cina di dispositivi di protezione individuale 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 l**);
- la valutazione della tempestività ed efficacia delle misure di prevenzione e di contenimento adottate dal Governo nella prima fase della pandemia nonché di quelle adottate nelle fasi successive, anche attraverso la valutazione comparativa con la condotta ed i risultati ottenuti da altri Stati europei (**lettere m ed n**), nonché dell'adeguatezza e proporzionalità delle misure adottate dal Governo per la prevenzione e gestione dei contagi in ambito scolastico (**lettera o**);
- la valutazione della tempestività ed efficacia delle informazioni fornite allo Stato italiano dall'Organizzazione mondiale della sanità e da altri organismi internazionali (**lettera p**);
- la valutazione dell'efficacia e dei risultati dell'attività del Comitato tecnico-scientifico e degli altri organi commissioni e comitati operanti a supporto dei decisori politici (**lettera q**);
- la verifica dell'eventuale sussistenza di incongruenze e difetti di trasparenza nella comunicazione istituzionale e nella informazione alla popolazione su tutti gli aspetti riguardanti la diffusione, la modalità di trasmissione e le misure di protezione dal virus (**lettera r**);
- la valutazione dell'incidenza che i fatti ed i comportamenti accertati nel corso dell'inchiesta possono aver avuto sulla diffusione dei contagi e sui tassi di ricovero e mortalità per Covid-19 (**lettera s**);
- l'accertamento dell'entità e la valutazione dell'adeguatezza delle risorse stanziare in ciascuna fase dell'emergenza pandemica (**lettera t**).

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.

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 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.

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.

Gli articoli precedentemente menzionati rientrano nel Capo I del Titolo III del Libro II del codice, relativo ai delitti contro l'attività giudiziaria.

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*).

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 riferire 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 riferire 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, prevedendo la possibilità per la Commissione di ottenere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti ovvero di atti e documenti in merito a inchieste e indagini parlamentari anche se coperti dal segreto, prevedendo contestualmente il mantenimento del regime di segretezza. L'autorità giudiziaria può ritardare la trasmissione degli atti richiesti con decreto motivato, efficace per sei mesi e rinnovabile, soltanto per ragioni di natura istruttoria. In ogni caso il decreto non può avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari. 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.

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.

[Organizzazione e funzionamento](#)

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, secondo quanto stabilito in materia dal regolamento interno della Commissione (in cui è fissato il tetto massimo delle collaborazioni). Per lo svolgimento delle proprie funzioni la Commissione fruisce del personale, dei locali e degli strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere

Per il funzionamento della Commissione, è stabilito un **limite di spesa pari a 100.000 euro per l'anno 2022 e di 200.000 euro** per ciascuno degli anni successivi, a carico, in egual misura, dei bilanci interni del Senato e della Camera.

Si valuti l'opportunità di modificare la norma di copertura finanziaria facendola decorrere dal 2023 invece che dal 2022, già trascorso.

La proposta di legge A.C. 446

Anche **la proposta di legge A.C. 446** è diretta ad istituire una **commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2**, con un'attenzione specifica al **mancato aggiornamento del piano pandemico nazionale**.

Come ricordato nella relazione illustrativa la proposta di legge in esame riproduce il contenuto di una proposta di legge presentata nella XVIII legislatura (A.C. 3025) della quale tuttavia non è stato avviato l'esame, mentre è stato esaminato dalle competenti commissioni parlamentari (III e XII) della Camera il DOC. XXII n. 42, recante l'istituzione di una **commissione parlamentare d'inchiesta monocamerale** sulle cause dello scoppio della **pandemia di COVID-19** e sulla **congruità delle misure adottate dagli Stati in cui il virus SARS-CoV-2 si è manifestato inizialmente**. Alla Commissione veniva attribuito il compito di esaminare le eventuali responsabilità relative allo scoppio della pandemia di COVID-19 e di accertare l'effettiva congruità del comportamento tenuto dalle autorità degli Stati di origine dell'infezione e colpiti per primi dall'infezione stessa, con riferimento al periodo antecedente alla dichiarazione dell'emergenza sanitaria pubblica d'interesse internazionale da parte dell'OMS, avvenuta il 30 gennaio 2020 (tale specificazione è stata aggiunta nel corso dell'esame referente), rispetto all'obiettivo di prevenire la diffusione internazionale del contagio e di assicurare la pronta trasmissione delle informazioni rilevanti ai fini del contrasto della propagazione della pandemia.

Dopo la conclusione dell'esame del provvedimento in sede referente, e l'avvio della discussione in Assemblea, l'iter dello stesso non si è tuttavia concluso.

La proposta di legge si compone di **7 articoli**: qui di seguito si procederà ad un'illustrazione sintetica delle disposizioni soffermandosi in particolare sugli elementi di differenza rispetto alla altre due pdl all'esame della Commissione.

L'articolo 1 istituisce 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 sul mancato aggiornamento del piano pandemico nazionale**, con il compito di accertare e valutare l'efficacia e la prontezza delle misure adottate per contenere e contrastare l'emergenza sanitaria: la Commissione conclude i propri lavori **entro 18 mesi dalla data della sua costituzione** (le pdl A.C. 384 e AC 459 fanno riferimento alla durata della XIX legislatura); nel termine indicato è tenuta a presentare alle Camere una relazione sulle attività di indagine svolte e sui risultati dell'inchiesta.

L'articolo 2 disciplina la **composizione della Commissione** (composta da venti senatori e venti deputati) in modo analogo all'articolo 2 della pdl A.C. 384.

L'articolo 3 prevede che la Commissione abbia i **seguenti compiti**:

- accertare le ragioni del mancato aggiornamento del piano pandemico nazionale (cfr. *supra*) redatto nel 2006 e della sua mancata attivazione dopo la dichiarazione dell'emergenza sanitaria pubblica d'interesse internazionale da parte dell'OMS, avvenuta il 30 gennaio 2020, e la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 (**lettere a e b**);
- accertare le ragioni per cui il piano pandemico nazionale e la sua possibile attivazione non siano stati oggetti di considerazione da parte del Comitato tecnico-scientifico (**lettera c**);
- accertare l'eventuale esistenza di un piano sanitario nazionale per il contrasto al virus SARS-COV-2 e le ragioni della sua mancata pubblicazione (**lettera d**);
- esaminare l'operato della task-force istituita presso il Ministero della salute il 22 gennaio 2020 incaricata di coordinare le iniziative in tema di Covid-19 (**lettera e**);
- verificare il rispetto 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 (**lettera f**);

- esaminare i rapporti intercorsi tra le competenti autorità dello Stato italiano, l'Organizzazione mondiale della sanità e gli altri soggetti terzi ai fini della gestione dell'emergenza epidemiologica a partire dal periodo pre-pandemico (**lettera g**).

Gli **articoli 4 (Poteri e limiti della Commissione)**, **5 (Audizioni e testimonianze)**, **6 (Obbligo del segreto)** e **7 (Organizzazione dei lavori)** hanno contenuto analogo ai corrispondenti articoli delle pdl A.C. 384 e A.C. 459.

Tuttavia le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite **nel limite annuo massimo di 50.000 euro**, poste a carico, in egual misura, dei bilanci interni del Senato e della Camera.

Si valuti l'opportunità di modificare la norma di copertura finanziaria facendola decorrere dal 2023 invece che dal 2022, già trascorso.

La proposta di legge A.C. 459

Analogamente alle proposte di legge esaminate in precedenza la **pdL A.C. 459** è diretta ad istituire, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una **Commissione parlamentare di inchiesta sulla diffusione dell'epidemia di COVID-19, sulla gestione dell'emergenza pandemica, sulle misure adottate per la prevenzione e il contrasto della diffusione del virus nonché sulle conseguenze rilevanti per il Servizio sanitario nazionale**.

La proposta di legge si compone di **8 articoli**: qui di seguito si procederà ad un'illustrazione sintetica delle disposizioni soffermandosi in particolare sugli elementi di differenza rispetto alle pdl in precedenza esaminate.

L'articolo 1 è diretto ad istituire la citata commissione di inchiesta prevedendone una **durata pari alla XIX legislatura** (analogamente alla **pdL A.C. 384**).

L'articolo 2 attribuisce alla Commissione **numerosi compiti**, tra i quali:

- indagare e valutare l'efficacia, la tempestività ed i risultati delle **misure di prevenzione e contrasto del Covid-19 adottate da enti ed organismi nazionali, regionali e locali**, nonché sulle scelte strategiche, sull'eventuale presenza di fenomeni speculativi, illeciti e corruttivi in tema di **allocazione e gestione delle risorse da parte del Governo, delle Regioni e province autonome, delle aziende ospedaliere e delle aziende sanitarie locali** e sulle modalità di affidamento degli appalti pubblici e di selezione del personale medico, acquisendo ogni elemento utile a chiarire i rapporti tra politica e sanità pubblica e privata (**lettere a e b**);
- valutare **l'efficacia ed i risultati delle attività** dell'Istituto superiore di sanità, del Comitato tecnico-scientifico, e delle altre commissioni o comitati di supporto ai decisori politici (**lettera c**);
- valutare l'efficacia **delle indicazioni fornite al Governo dall'OMS e da altri organismi internazionali** e la trasparenza della comunicazione istituzionale del Governo italiano (**lettera d**);
- valutare inadempienze, ritardi e **comportamenti illeciti o illegittimi di pubbliche amministrazioni o di soggetti pubblici e privati in tutti i settori coinvolti nella gestione della pandemia**, nonché i contratti di appalto e concessione e le operazioni di acquisto riferiti alla realizzazione di strutture sanitarie destinate alla cura dei pazienti affetti da Covid-19 (**lettere e ed f**);
- svolgere indagini sulla **negoziazioni degli acquisti delle dosi di vaccino e sull'efficacia del piano vaccinale**, nonché sulle attività profilattiche e terapeutiche e sulla loro corrispondenza ai piani nazionali e regionali contro le pandemie e sul corretto funzionamento delle procedure e degli strumenti impiegati per la prenotazione dei tamponi e dei vaccini da parte delle strutture sanitarie (**lettere g, h ed i**);
- valutare in forma comparativa **l'approccio degli Stati esteri**, specie di quelli europei (normative e prassi adottate), nei confronti della pandemia di Covid-19 (**lettera l**);
- individuare eventuali **carenze od incongruità della vigente normativa** per garantire la tempestività e la qualità degli interventi in tema di Covid-19 (**lettera m**);
- verificare **lo stato di attuazione sul territorio nazionale delle politiche sanitarie e socio-sanitarie** controllandone i vari parametri nonché lo stato di realizzazione delle reti di assistenza territoriale e domiciliare (**lettere n ed o**);
- valutare la congruità delle **misure di chiusura delle scuole** rispetto ai livelli di rischio effettivamente accertati all'interno degli istituti scolastici, nonché l'adeguatezza degli approvvigionamenti concretamente ad esse garantiti nei diversi aspetti coinvolti (**lettera p**);
- verificare **la qualificazione dell'assistenza ospedaliera** anche nella direzione dell'alta specialità (**lettera q**);
- valutare le cause della **mancata realizzazione di una campagna diagnostica di tutta la popolazione**, nonché l'applicazione del sistema dei raggruppamenti omogenei di diagnosi e la qualità delle prestazioni socio-sanitarie nella fase acuta della patologia da parte della rete sanitaria territoriale ed ospedaliera (**lettere r, s e t**);
- monitorare **l'attività di formazione continua in medicina** (**lettera u**);
- indagare sul **funzionamento nel territorio nazionale del numero per l'emergenza-urgenza 118 e**

- **degli altri numeri verdi** nazionali, regionali o locali per le emergenze (**lettera v**);
- verificare le **procedure ed i criteri adottati per la classificazione dei farmaci** prescritti ai pazienti affetti da Covid-19 al di fuori delle condizioni autorizzate (**lettera z**); indagare sulla definizione e corretta applicazione dell'ordine di priorità tra le categorie dei soggetti destinatari della somministrazione delle dosi vaccinali nonché sulla qualità, efficacia e sugli esiti dei trattamenti sanitari (**lettere aa) e bb**);
- valutare l'**efficacia del coordinamento tra le principali istituzioni di vertice** impegnate nel contrasto dell'epidemia (**lettera cc**);
- monitorare il **numero e la qualità degli eventuali errori sanitari** commessi dal personale sanitario, individuare idonee soluzioni per il miglioramento dei controlli di qualità sulle strutture sanitarie pubbliche e private, verificare eventuali condizionamenti da parte della criminalità organizzata nella gestione dell'emergenza sanitaria (**lettere dd), ee), ff**);
- monitorare l'impiego delle risorse e gli interventi messi a punto in tema di edilizia sanitaria, individuando anche nuovi modelli di progettazione e gestione (**lettera gg**);
- verificare le **procedure amministrative per l'approvvigionamento di farmaci**, dispositivi di protezione individuale e macchinari di diverso tipo e l'eventuale commissione di illeciti nella produzione e nel confezionamento degli stessi (**lettere hh e ii**);
- acquisire **elementi conoscitivi su una serie di aspetti**, tra i quali lo stato di attuazione dei distretti socio-sanitari, e delle agenzie sanitarie regionali, sull'efficienza dell'erogazione dei medicinali da parte dei servizi sanitari regionali e sullo sviluppo dei servizi erogati dalle farmacie, nonché sui meccanismi di distribuzione delle dosi di vaccino sul territorio nazionale (lettera ll), n. da 1 a 7).

Viene poi stabilito che la Commissione riferisca alle Camere con relazioni specifiche o generali annualmente, e ogni qualvolta ne ravvisi la necessità.

L'**articolo 3 sulla composizione della Commissione** ha un contenuto analogo a quello dell'articolo 2 delle pdl in precedenza esaminate: unici elementi di differenza sono i quindici (anziché dieci) giorni entro i quali deve essere convocata la Commissione per la costituzione dell'Ufficio di Presidenza, e la presenza di quattro (invece che due) segretari all'interno del medesimo Ufficio.

Gli **articoli 4 (Poteri e limiti della Commissione), 5 (Acquisizione di atti e documenti), 6 (Obbligo del segreto) e 7 (Organizzazione interna)** hanno contenuto analogo ai corrispondenti articoli delle pdl in precedenza esaminate.

Tuttavia **le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite annuo massimo di 100.000 euro per l'anno 2022 e di 300.000 euro per ciascuno degli anni successivi** poste a carico, in egual misura, dei bilanci interni del Senato e della Camera.

Infine l'**articolo 8** dispone sull'**entrata in vigore del provvedimento** fissandola al giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Si valuti l'opportunità di modificare la norma di copertura finanziaria facendola decorrere dal 2023 invece che dal 2022, già trascorso.

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.

Rispetto degli altri principi costituzionali

Come già ricordato, l'**articolo 82 Cost.** prevede che ciascuna Camera possa disporre **inchieste su materie di pubblico interesse**.

L'istituzione della Commissione di inchiesta può essere deliberata anche da una sola Camera, con atto non legislativo. Nella storia parlamentare si è però andata affermando la prassi di deliberare le inchieste anche con legge, affidandole a Commissioni composte di deputati e senatori, ovvero, in alcuni casi, con due delibere di identico contenuto adottate dalle rispettive assemblee con gli strumenti regolamentari. Nel primo caso viene istituita una vera e propria Commissione bicamerale, mentre nel secondo si hanno due distinte Commissioni che possono deliberare di procedere in comune nei lavori d'inchiesta, rimanendo tuttavia distinte quanto ad imputazione giuridica dei rispettivi atti.

In ogni caso, per quanto riguarda il procedimento di formazione, l'articolo 140 del Regolamento della Camera e l'articolo 162 del Regolamento del Senato stabiliscono che per l'esame delle proposte di inchiesta si segue la procedura prevista per i progetti di legge.

Per quanto riguarda la nomina dei componenti, il secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione prevede che la composizione della Commissione deve rispecchiare la **proporzione dei Gruppi**; tale nomina, quindi, deve essere improntata al rispetto del principio di proporzionalità.

Di conseguenza, si applicano l'articolo 56, comma 3, del regolamento Camera e l'articolo 25, comma 3, reg. Senato, i quali stabiliscono che per le nomine delle Commissioni che, per prescrizione di legge o regolamento debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari, il Presidente comunica ai Gruppi il numero dei posti spettanti a ciascuno in base al suddetto criterio richiedendo la designazione di un eguale numero di nomi.

L'articolo 82, comma secondo, della Costituzione stabilisce che la Commissione d'inchiesta procede alle indagini ed agli esami con **gli stessi poteri** delle Commissioni d'inchiesta **e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria** (c.d. principio del parallelismo).

I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente quelli propri della fase "istruttoria" delle indagini giudiziarie, dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati ed irrogare sanzioni. La Commissione può quindi disporre ispezioni e perquisizioni personali e domiciliari, sequestri, intercettazioni telefoniche, perizie, ricognizioni, esperimento di prove testimoniali ed accompagnamento coattivo dei testi renitenti.

In particolare, come chiarito anche dai provvedimenti in esame, per le **convocazioni di testimoni** davanti alla Commissione si applicano gli articoli 366 - rifiuto di uffici legalmente dovuti da parte dei periti, interpreti, o custode di cose sottoposte a custodia e da parte dei testimoni - e 372 - falsa testimonianza - del codice penale, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria.

La Commissione deve comunque assicurare il rispetto dei diritti fondamentali di difesa discendenti dal disposto dell'articolo 24 Costituzione riconoscendo, ad esempio, il diritto all'assistenza del difensore ogni volta che il suo mancato esercizio possa pregiudicare la posizione processuale della persona interrogata.

Il parallelismo con i poteri della magistratura disposto dal citato comma secondo dell'articolo 82 della Costituzione si estende anche agli aspetti relativi alle **limitazioni** dei poteri della Commissione stessa. In via generale si può affermare che lo svolgimento dell'inchiesta trova gli stessi limiti che la vigente legislazione pone alle indagini dell'autorità giudiziaria, fermo restando che l'atto istitutivo della Commissione può disporre di ulteriori, ovvero prevedere l'inapplicabilità nei confronti della Commissione stessa di disposizioni limitative dell'attività d'indagine dell'autorità giudiziaria; al riguardo si rammenta, in via esemplificativa, che l'articolo 3, comma 2, della legge 30 giugno 1994, n. 430, istitutiva della Commissione antimafia nel corso della XII legislatura, ha disposto la non opponibilità alla Commissione del segreto di Stato con riferimento ai fatti di mafia, camorra ed altre associazioni criminali similari (reati per i quali all'epoca era prevista l'opponibilità del segreto di stato, si vede la versione dell'articolo 204 c.p.p. prima delle modifiche apportate dalla legge n. 124/2007).