

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 446

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BIGNAMI, GEMMATO, ALBANO, BELLUCCI, CAIATA, CARETTA, CIABURRO, CIRIELLI, DEIDDA, DELMASTRO DELLE VEDOVE, DONZELLI, FERRO, FOTI, FRASSINETTI, LUCASELLI, MANTOVANI, MASCHIO, MOLLICONE, MONTARULI, OSNATO, PRISCO, RAMPPELLI, RIZZETTO, ROTELLI, RACHELE SILVESTRI, TRANCASSINI, VARCHI, VINCI, ZUCCONI

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

Presentata il 24 ottobre 2022

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge riprende un'iniziativa già presentata nella XVIII legislatura (atto Camera n. 3025), concernente l'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. Si ritiene infatti che l'inchiesta parlamentare costituisca un importante e necessario strumento per fare chiarezza su quanto è accaduto.

La proposta di legge presentata nella scorsa legislatura non fu esaminata dalla Camera, che tuttavia affrontò un argomento analogo nel Doc. XXII, n. 42, esaminato presso le Commissioni competenti e successivamente in Aula. Esso, tuttavia, non rispecchiava appieno lo spirito originario dell'inchiesta parlamentare proposta dal gruppo di Fratelli d'Italia, espresso negli emendamenti che, per tale ragione, il gruppo di Fratelli d'Italia presentò in Assemblea nel corso dell'esame del citato Doc. XXII, n. 42.

Quando, con la deliberazione del 31 gennaio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 1° febbraio 2020, il Governo dichiarò ufficialmente lo stato di emergenza « in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili », l'Italia era drammaticamente e colpevolmente impreparata ad affrontare la diffusione pandemica del virus SARS-CoV-2. Quest'impreparazione, emersa con il passare dei mesi ed essenzialmente dovuta, soprattutto nelle prime fasi dell'emergenza epidemica, alla mancanza di un aggiornato piano pandemico nazionale, denunciata più volte da Fratelli d'Italia, è ora oggetto dell'inchiesta condotta dalla procura della Repubblica presso il tribunale di Bergamo.

L'Italia ha pagato un prezzo altissimo alla pandemia: secondo i dati diffusi dal Dipartimento della protezione civile, il nuovo coronavirus SARS-CoV-2, alla data del 23 ottobre 2022, ha determinato almeno 22.649.684 casi di contagio e ha causato 178.594 decessi, con un tasso di letalità, nell'intero periodo, stimato nello 0,76 per cento.

Gli errori commessi soprattutto nelle prime fasi dell'emergenza, la sottovalutazione del rischio, un'errata comunicazione e l'impreparazione del sistema sanitario hanno avuto un ruolo determinante nell'evoluzione del fenomeno e delle sue conseguenze sanitarie, sociali ed economiche.

Il Regolamento sanitario internazionale (RSI), adottato dalla 58^a Assemblea mondiale della sanità il 23 maggio 2005 ed entrato in vigore il 15 giugno 2007, all'articolo 2 enuncia lo scopo di « prevenire, proteggere, tenere sotto controllo e fornire una risposta sanitaria alla diffusione internazionale di malattie tramite modalità commisurate e limitate ai rischi per la sanità pubblica e che evitino inutili interferenze con il traffico e il commercio internazionale » e, alla lettera g) del paragrafo 6 della parte A dell'allegato 1, richiede agli Stati di « istituire, porre in atto e mantenere un piano nazionale di risposta ad emergenze sanitarie, includendo la creazione di gruppi multidisciplinari/multisetoriali con il compito di rispondere ad eventi che possano

costituire un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale ».

La decisione n. 1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 2119/98/CE, sottolinea, al considerando (10), che « La pianificazione della preparazione e della risposta è un elemento essenziale affinché il monitoraggio, l'allarme rapido e la lotta contro le gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero siano efficaci. Tale pianificazione dovrebbe prevedere in particolare la preparazione adeguata dei settori fondamentali della società, quali l'energia, i trasporti, le comunicazioni o la protezione civile, i quali in una situazione di crisi fanno affidamento su sistemi sanitari pubblici ben preparati, che dipendono a loro volta anche dal funzionamento di tali settori e dal mantenimento dei servizi essenziali a un livello adeguato », evidenziando, altresì, al considerando (12), come « L'RSI impone già agli Stati membri di sviluppare, rafforzare e mantenere la capacità di individuare, valutare, comunicare e rispondere alle emergenze di sanità pubblica di portata internazionale. Sono necessarie consultazioni finalizzate al coordinamento tra gli Stati membri per promuovere l'interoperabilità della pianificazione nazionale di preparazione, alla luce delle norme internazionali e nel rispetto delle competenze degli Stati membri in materia di organizzazione dei rispettivi sistemi sanitari ». Sulla base di queste considerazioni, la medesima decisione ha introdotto l'obbligo per gli Stati membri di aggiornare periodicamente il piano pandemico nazionale previsto dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), attraverso, tra l'altro, la costante acquisizione di dati e informazioni ritenuti essenziali per la predisposizione organizzativa del sistema sanitario e per la protezione degli operatori sanitari e della cittadinanza.

Questo sistema rispondeva a una pluralità di obiettivi, di livello sia nazionale che internazionale, come rappresentato nel 2013 da Margaret Chan, Direttore generale dell'OMS, secondo la quale « L'obiettivo [delle

capacità fondamentali del RSI] non è solo quello di raggiungere la più ampia copertura demografica possibile. È anche quello di garantire che non vi siano lacune significative a livello nazionale, poiché queste hanno il potenziale di minacciare la sicurezza sanitaria di tutti i Paesi del mondo ».

Come è emerso nel corso del tempo, anche nell'ambito della citata inchiesta della procura della Repubblica presso il tribunale di Bergamo, il piano pandemico del nostro Paese non è mai stato aggiornato dopo la sua prima redazione nel 2006, sebbene la menzionata decisione n. 1082/2013/UE ne prescrivesse l'aggiornamento costante.

Il 31 gennaio 2020, quando il Governo ha dichiarato lo stato di emergenza, l'Italia non era dotata di un piano pandemico aggiornato, tanto che lo stesso Comitato tecnico-scientifico istituito dall'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 32 dell'8 febbraio 2020, nella prima seduta del 2 febbraio 2020, dovette prendere atto della carenza di informazioni, dati e notizie utili a ricostruire un quadro conoscitivo delle strutture sanitarie, necessario per contrastare la diffusione del COVID-19.

Il 20 aprile 2020, il Direttore generale della programmazione sanitaria del Ministero della salute aveva confermato l'esistenza di un piano pandemico nazionale elaborato dal Governo, tenuto « segreto » alla popolazione per evitare situazioni di allarme, contravvenendo così alle prescrizioni dell'OMS e del RSI sulla piena trasparenza del quadro cognitivo e sulla piena condivisione delle informazioni con la popolazione, che deve divenire parte attiva nel contrasto della diffusione della pandemia.

Per le autorità di Governo la trasparenza non rappresenta una mera opzione metodologica, ma costituisce un vincolo discendente dalla regolamentazione sanitaria internazionale, come stabilita sia dall'OMS sia dalla citata decisione n. 1082/2013/UE.

L'assenza di adeguate informazioni ha, invece, portato la popolazione, come rilevato nel documento dell'OMS « *An unpre-*

cedented challenge. Italy's first response to COVID-19 », a un'invarianza nella condotta di vita che si è dimostrata incredibilmente nociva e ha fatto sì che diverse realtà locali abbiano addirittura avviato campagne promozionali territoriali affermando che il virus non avrebbe fermato l'economia e che non si rendeva necessario un contrasto sociale della diffusione del COVID-19.

La vicenda relativa a questo documento è uno « scandalo nello scandalo »: pubblicato in data 13 maggio 2020 nel sito *internet* istituzionale dell'OMS, questo studio costituiva un primo livello di analisi in ordine alla risposta italiana alla pandemia, ma il giorno successivo — il 14 maggio — è misteriosamente sparito. I motivi del ritiro dello studio non sono inizialmente apparsi chiari, benché, a quanto risulterebbe da alcune comunicazioni intercorse per posta elettronica tra il Direttore vicario dell'OMS Ranieri Guerra e il capo del gruppo che aveva elaborato il documento, il dottor Francesco Zambon, il primo preannunciava che sarebbe intervenuto personalmente per rimuovere il documento ove non vi fossero state apportate alcune modifiche da lui richieste. In questo quadro risulta essere di particolare rilievo la richiesta, avanzata dal Direttore Ranieri Guerra, di modificare un passaggio del documento in cui si affermava che il piano pandemico italiano era stato meramente riconfermato dal 2006, senza alcun aggiornamento, come è ormai pacificamente accertato. Tuttavia, il Direttore Ranieri Guerra riferiva pubblicamente di non aver mai esercitato pressioni dirette finalizzate al ritiro del documento, sostenendo che esso era stato ritirato a causa di alcune violazioni procedurali interne all'OMS su decisione del Direttore regionale della stessa Organizzazione. In realtà, il 14 maggio 2020, il Direttore Ranieri Guerra, in un messaggio inviato per posta elettronica al Presidente dell'istituto superiore di sanità professor Silvio Brusaferrò, affermava di essere stato « brutale con gli scemi di Venezia », ovvero sia il dottor Zambon, assumendosi la responsabilità del ritiro del documento.

Risulta necessario accertare, pertanto, se il documento prodotto dal gruppo di

lavoro di Zambon sia stato fatto scomparire perché affermava chiaramente proprio quello che il Governo aveva sempre tentato di nascondere, sia a livello nazionale, sia a livello dell'OMS, cioè che il piano pandemico dell'Italia, elaborato nel 2006, sebbene fossero trascorsi quasi quindici anni e nonostante che la normativa europea lo avesse espressamente prescritto, non era mai stato aggiornato, determinando quel ritardo nella prima risposta all'emergenza sanitaria che la nostra nazione ha pagato a carissimo prezzo.

Ad avviso dei proponenti, i ritardi accumulati e l'inefficienza nella gestione delle prime settimane di diffusione dell'epidemia hanno, infatti, segnato in maniera tragica il destino dell'intera nazione, causando la perdita di decine di migliaia di vite umane e

contribuendo a determinare, in ultima istanza, quel drammatico impatto sul settore economico e produttivo che ha portato a un calo del prodotto interno lordo nell'anno 2020 pari a circa il 9 per cento e a perdite di fatturato di miliardi di euro a carico di moltissimi settori, tra cui il turismo, la ristorazione e lo sport, solo per citarne alcuni.

Tenuto conto di quanto esposto, si ritiene indispensabile un intervento del Parlamento. A tale fine, la presente proposta di legge prevede l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione pandemica del virus SARS-CoV-2 e sul mancato aggiornamento del piano pandemico nazionale.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(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)

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 sul mancato aggiornamento del piano pandemico nazionale, di seguito denominata « Commissione », con il compito di accertare le misure adottate per contenere e contrastare l'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2 nel territorio nazionale e di valutarne la prontezza e l'efficacia.

2. La Commissione conclude i propri lavori entro diciotto mesi dalla data della sua costituzione e presenta alle Camere una relazione sull'attività svolta e sui risultati dell'inchiesta. Sono ammesse relazioni di minoranza. La Commissione può, altresì, riferire alle Camere circa la propria attività ogni volta che lo ritenga opportuno.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, d'intesa tra loro, convocano la Commissione, entro dieci giorni dalla nomina

dei suoi componenti, per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. L'ufficio di presidenza è composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, eletti a scrutinio segreto tra i membri della Commissione. 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 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:

a) accertare le ragioni del mancato aggiornamento del piano pandemico nazionale redatto nel 2006;

b) accertare i motivi della mancata attivazione del piano pandemico nazionale dopo la dichiarazione di emergenza internazionale di sanità pubblica per il nuovo coronavirus da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità, il 30 gennaio 2020, e dopo la 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;

c) accertare le ragioni per cui il piano pandemico nazionale e la sua possibile attivazione non sono stati oggetto di considerazione da parte del Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del

dipartimento della Protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 32 dell'8 febbraio 2020;

d) accertare l'eventuale esistenza di un piano sanitario nazionale per il contrasto del virus SARS-CoV-2 e le ragioni della sua mancata pubblicazione;

e) esaminare la natura e l'attività della *task-force* incaricata di coordinare ogni iniziativa relativa al fenomeno del coronavirus 2019-nCoV, costituita presso il Ministero della salute in data 22 gennaio 2020;

f) verificare il rispetto delle normative nazionali, europee e internazionali in materia di emergenze epidemiologiche, compreso il regolamento sanitario internazionale adottato dalla 58^a Assemblea mondiale della sanità il 23 maggio 2005 ed entrato in vigore il 15 giugno 2007, da parte dello Stato italiano, individuando i soggetti competenti della loro attuazione e le conseguenze di tipo sanitario, economico e sociale derivanti dall'eventuale mancato rispetto di tali normative;

g) 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 causata dal virus SARS-CoV-2, a partire dal periodo pre-pandemico.

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. La Commissione ha facoltà di acquisire, nelle materie attinenti alle finalità della presente legge, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice

di procedura penale, copie di atti e di documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e di documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

4. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 3 siano coperti da segreto.

5. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

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

7. La Commissione ha facoltà di acquisire da organi e uffici della pubblica amministrazione copie di atti e di documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti nelle materie attinenti alle finalità della presente legge.

8. Fermo restando quanto previsto dal comma 4, la Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

Art. 5.

(Audizioni a testimonianza)

1. 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.

2. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007,

n. 124. Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti. In nessun caso, per i fatti rientranti nei compiti della Commissione, può essere opposto il segreto d'ufficio. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

Art. 6.

(Obbligo del segreto)

1. I membri della Commissione, i funzionari, il personale di qualsiasi ordine e grado addetto alla Commissione e ogni altra persona che collabora con la stessa o compie o concorre a compiere atti di inchiesta ovvero ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, commi 4 e 8.

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 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 dei lavori)

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. Le sedute della Commissione sono pubbliche. La Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

4. Per l'adempimento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, d'intesa tra loro.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite annuo massimo di 50.000 euro e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

PAGINA BIANCA



19PDL0008810