

BOZZE DI STAMPA

6 novembre 2023

N. 1 ANNESSO

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

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 (790-A)

PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

DE CRISTOFARO, CUCCHI, Aurora FLORIDIA, MAGNI

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge A.S. 790 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",

premesso che:

il provvedimento in esame prevede, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2 e sulle misure adottate per prevenire e affrontare l'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2 nel territorio nazionale;

il 31 dicembre 2019, le autorità sanitarie cinesi hanno notificato un focolaio di casi di polmonite ad eziologia non nota nella città di Wuhan (Provincia dell'Hubei, Cina). Molti dei casi iniziali hanno riferito un'esposizione al Wuhan's South China Seafood City market. Per questa ragione si ipotizzò il

coinvolgimento di animali vivi nella catena di trasmissione; le autorità sanitarie cinesi in seguito hanno confermato la trasmissione inter-umana del virus;

il 30 gennaio 2020, in seguito alla segnalazione da parte della Cina del cluster di casi di polmonite nella città di Wuhan, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale l'epidemia di coronavirus in Cina;

il giorno successivo, il 31 gennaio 2020 il Governo italiano, dopo i primi provvedimenti cautelativi adottati già a partire dal 22 gennaio, tenuto conto del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia, ha proclamato lo stato di emergenza e messo in atto le prime misure contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale;

l'11 febbraio 2020, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha annunciato che la malattia respiratoria causata dal 2019-nCoV è stata chiamata COVID-19 (Corona Virus Disease);

in Italia i primi casi vengono rilevati il 21 febbraio 2020 nel lodigiano, in Lombardia;

mentre in Italia erano già stati approntati i primi provvedimenti diretti al contenimento del contagio - per prima in Europa, con il plauso dell'Organizzazione mondiale della sanità - l'11 marzo 2020 Tedros Adhanom Ghebreyesus, direttore generale dell'Oms, dopo aver valutato i livelli di gravità e la diffusione globale dell'infezione, ha annunciato che l'epidemia di coronavirus Covid-19 "può essere caratterizzato come una situazione pandemica;

dal 2020 a oggi gli atti governativi pubblicati per contrastare l'avanzata del coronavirus nel nostro paese sono stati oltre mille, per una media di circa 26 al mese, a partire dal mese di febbraio 2020 furono pubblicati 67 atti Covid, a marzo 103, ad aprile 65. Nel 2022 invece gli atti pubblicati sono stati 176 in totale. Nel 2023 quelli emanati sono 17;

i provvedimenti emanati dalle Regioni, dai Sindaci e dalla Protezione civile ammontano a diverse migliaia;

in Italia sono state immediatamente attivate 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 alla diffusione dell'epidemia. Lo stato di emergenza è stato prorogato fino al 15 ottobre 2020 con Delibera del Consiglio dei Ministri adottata il 29 luglio 2020 e, successivamente, i termini sono stati estesi al 31 gennaio 2021 con Delibera del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2020, al 30 aprile 2021 con Delibera del Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2021, al 31 luglio 2021 con Delibera del Consiglio dei Ministri del 21 aprile 2021 e fino al 31 dicembre 2021, come previsto dall'articolo 1 del D.L. 105/2021(L. 126/2021). Lo stato di emergenza è stato infine prorogato fino al 31 marzo 2022 dall'articolo 1 del D.L. 221/2021, data in cui è poi cessato, ai sensi dell'art. 1 del DL. 24/2002;

con la deliberazione dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020 ("Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili")

il CdM ha demandato inizialmente la gestione dell'emergenza alle ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile (che operavano in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico);

successivamente, ai fini della gestione dell'emergenza il Ministro della salute ha emanato ordinanze di carattere contingibile e urgente, ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 833 del 1978, a partire da quelle del 21 e 22 febbraio, adottate d'intesa, rispettivamente, con il Presidente della Regione Lombardia e con il Presidente della Regione Veneto, per l'istituzione delle prime zone rosse in tali regioni;

subito dopo, il Governo in carica ha ritenuto di adottare un primo provvedimento legislativo ad hoc per la gestione della pandemia, il decreto-legge n. 6 del 2020 ("Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19") indicando nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, e non più nell'ordinanza, lo strumento centrale per l'individuazione delle misure di contrasto al Covid-19;

con riguardo al coinvolgimento delle Regioni in tale assetto, si evidenzia che i d.P.C.m. sono stati adottati sentiti i Presidenti di regione ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, a seconda dell'ampiezza del territorio interessato dalle medesime misure e che ai Presidenti di regione e ai sindaci è stata attribuita la facoltà di adottare, nelle more dell'adozione dei medesimi D.P.C.M. e nei casi di estrema necessità ed urgenza, misure di contrasto alla pandemia, la cui efficacia è subordinata alla comunicazione al Ministro della salute entro le successive ventiquattro ore;

a seguire, con il decreto-legge n. 19 del 2020 (art. 3, commi 1 e 3), si è chiarito che alle Regioni era consentito introdurre esclusivamente misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle vigenti, per far fronte a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario, sempre nelle more dell'adozione dei D.P.C.M. Si è esplicitato altresì che quanto disposto valeva anche nel caso di atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente;

tutto ciò premesso si evidenzia che il provvedimento in esame, per i motivi meglio esplicitati di seguito, presenta gravi e palesi violazioni del dettato costituzionale e, in particolar modo degli articoli 82 e 117;

in merito alla natura stessa dell'istituto previsto dall'articolo 82 della Costituzione, si evidenzia innanzitutto che nell'ordinamento vigente, quello d'inchiesta è un potere "strumentale" al migliore e più avveduto esercizio di altre funzioni del Parlamento, precisamente quella legislativa e quella di indirizzo del Governo. Del tutto minoritaria e peraltro più volte smentita dalla giurisprudenza costituzionale, è la teoria che lo considera un potere "autonomo", autoreferenziale e fine a sé stesso, rispondente all'idea che le Camere "conoscono per far conoscere" alla pubblica opinione;

in realtà, quindi l'istituto sub art. 82 Cost. per molteplici ragioni di coerenza sistematica si relaziona alla, pur astratta e solo eventuale, possibilità di una conseguente produzione legislativa o azione d'indirizzo verso il Go-

verno; possibilità solo eventuale poiché non v'è alcun obbligo giuridico per le Camere di dar seguito all'inchiesta con una legge o atto d'indirizzo, non producendo la relazione finale predisposta dalle commissioni effetti vincolanti, senza che ciò, tuttavia, smentisca la natura strumentale del potere in esame;

a riprova della funzione "strumentale" finalizzata quindi alla redazione di provvedimenti legislativi o di indirizzo per il Governo, quanto espressamente disposto dalla sentenza della Corte Costituzionale 22 ottobre 1975, n. 231, la quale conviene con quanto unanimemente espresso "dalla dottrina antica e recente, tali fini differiscono nettamente da quelli che caratterizzano le istruttorie delle autorità giudiziarie. Compito delle Commissioni parlamentari di inchiesta non è di "giudicare", ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere; esse non tendono a produrre, né le loro relazioni conclusive producono, alcuna modificazione giuridica (com'è invece proprio degli atti giurisdizionali), ma hanno semplicemente lo scopo di mettere a disposizione delle Assemblee tutti gli elementi utili affinché queste possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo a adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso. L'attività di inchiesta rientra, insomma, nella più lata nozione della funzione ispettiva delle Camere; muove da cause politiche ed ha finalità del pari politiche; né potrebbe rivolgersi ad accertare reati e connesse responsabilità di ordine penale, ché se così per avventura facesse, invaderebbe indebitamente la sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale";

in evidente difformità con le finalità costituzionali riservate alle commissioni di inchiesta ex art. 82 Cost., l'atto senato 790 mira ad istituire una commissione con il preciso e specifico compito di individuare le responsabilità dei Governi precedenti, snaturando quindi l'istituto, per trasformarlo in uno strumento a disposizione della maggioranza parlamentare per stabilire la responsabilità dei due precedenti governi, di colore politico opposto a quello attuale;

la finalità reale del provvedimento consiste infatti, con ogni evidenza, nel dare luogo a un processo politico: questo intento è reso palese dalla scelta di limitare l'indagine ai soli attori istituzionali nazionali, escludendo quindi del tutto le gestioni regionali. Scelta precisa e non di certo mera dimenticanza, confermata dal fatto che durante i lavori svolti nella 10ma Commissione, sono stati bocciati tutti gli emendamenti che puntavano ad estendere le attività di indagine alla gestione regionale della pandemia;

l'attuale indicazione dei compiti della commissione, esplicitati nell'articolo 3 del provvedimento, tutti diretti ad accertare e individuare le eventuali responsabilità dei due governi precedenti, non tiene in alcun conto delle archiviazioni già disposte dalla magistratura, con l'evidente rischio di determinare un duplicato dell'azione giudiziaria già espletata e conclusa, in aperta violazione del principio di separazione dei poteri e delle prerogative che la Costituzione riserva alla magistratura oltre che della palese violazione dei diritti di difesa delle persone coinvolte;

punta inoltre ad una nuova interpretazione della fase storica trascorsa, senza tenere conto delle capacità di solidarietà e di reazione dimostrate dal Paese, strumentalizzando così per fini di contrasto politico, uno dei momenti più drammatici che il nostro Paese ha dovuto affrontare dal dopo guerra;

peraltro, nel dettaglio, l'articolo 3, comma 1 lettera t) contiene un quesito che prevede di "verificare e valutare le misure di contenimento adottate dal Governo nelle fasi iniziali e successive della pandemia, valutando se tali misure fossero fornite di adeguato fondamento scientifico, anche eventualmente attraverso la valutazione comparativa con la condotta seguita da altri Stati europei e con i risultati da essi conseguiti", stabilendo quindi che la commissione effettui un giudizio di responsabilità attraverso una valutazione sui risultati conseguiti, da compiersi "ex post" senza tener conto della concreta situazione al momento del fatto e dei livelli di conoscenza anche scientifica esistenti al momento: un accertamento che nel rispetto dei principi costituzionali in materia di responsabilità civile e penale non può che avvenire "ex ante": ogni giudizio va necessariamente ricondotto al momento della commissione dell'ultimo atto che ha caratterizzato la condotta;

inoltre, quanto alla violazione dell'articolo 117 Cost., il provvedimento esclude dall'attività di indagine e di inchiesta ogni profilo di responsabilità relativo agli ambiti, ai fatti nonché alle determinazioni poste in essere dagli enti territoriali, in particolare le Regioni, scelta che appare non solo ingiustificatamente limitativa rispetto all'indagine, ma non pertinente rispetto alle competenze ad esse assegnate dall'ordinamento costituzionale - ciò vale tanto per l'indagine sulle misure adottate per la gestione dell'emergenza sanitaria che per il Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale (sommariamente ed erroneamente definito nel testo in esame «Piano pandemico nazionale») cui si affiancano gli omologhi Piani regionali, sia, ad esempio, in ordine all'acquisto e alla distribuzione dei dispositivi di protezione individuale;

il provvedimento non tiene in alcun conto del disposto di cui al decreto-legge n. 19 del 2020 (art. 3, commi 1 e 3), che prevede in capo alle Regioni il potere di introdurre ulteriormente restrittive rispetto a quelle previste, per far fronte a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario, sempre nelle more dell'adozione dei d.P.C.m.;

inoltre, il decreto-legge n. 33 del 2020 ha novellato le disposizioni richiamate, rafforzando il ruolo delle regioni nella gestione dell'emergenza, ciò attraverso l'art. 1, comma 16, con cui è attribuita alle Regioni, unitamente al monitoraggio della situazione epidemiologica e, conseguentemente, agli esiti dello stesso e nelle more dell'adozione dei d.P.C.m. (di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020), la facoltà di introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte (dai d.P.C.m. già adottati); e attraverso l'art. 1, comma 14, ai sensi del quale alle Regioni spettava la definizione dei protocolli e delle linee guida per la prevenzione e la riduzione del rischio di contagio cui è subordinato lo svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali; inoltre l'art. 2, comma 1, del citato d.l. n. 19 del

2020 garantiva alle Regioni un coinvolgimento nell'ambito del procedimento di adozione dei d.P.C.m., i quali infatti venivano adottati sentito il Presidente della Regione interessata o il Presidente della Conferenza delle Regioni, nel caso in cui riguardassero l'intero territorio nazionale;

si evidenzia inoltre che la Costituzione assegna alle regioni la competenza esclusiva nella regolamentazione ed organizzazione di servizi e di attività destinate alla tutela della salute: come noto, nel corso dell'emergenza pandemica, gli enti territoriali hanno mantenuto i medesimi poteri e prerogative esistenti in periodo pre-pandemico, adottando, spesso, anche posizioni non allineate rispetto a quelle assunte a livello centrale, con la conseguenza che non dovrebbe potersi prescindere dal coinvolgimento di queste ultime, laddove si intenda davvero ricostruire gli eventi occorsi;

ogni accertamento svolto dalla Commissione, e nel complesso tutta l'inchiesta potrebbe addivenire a risultati solo parziali e lacunosi, dato che esclude dall'oggetto dell'attività di Commissione tutto l'operato dei governi regionali, nonostante le evidenze fattuali dimostrino inequivocabilmente difformità rilevanti nella gestione dell'emergenza pandemica fra le diverse regioni;

l'istituzione di una Commissione d'inchiesta diretta ad accertare la gestione dell'emergenza pandemica escludendo poi di fatto dall'accertamento stesso buona parte dei titolari di quella stessa gestione, evidenzia ancora una volta l'intento politico sotteso al provvedimento, che non è di vero accertamento dei fatti e che non è diretto, come prescriverebbe l'articolo 82 Cost., a individuare le proposte di riforma legislativa per migliorare l'approntamento normativo in caso di pandemia, ma al di fuori dei confini costituzionali tracciati dall'articolo 82, punta esclusivamente a processo politico e mediatico sull'avversario politico. Da ciò la sua palese incostituzionalità.

In ragione di tutto quanto illustrato, delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'AS 790.

QP2

MAZZELLA, CASTELLONE, GUIDOLIN, PIRRO

Il Senato,

premesso che:

il testo è volto ad istituire e disciplinare una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2 e sul mancato aggiornamento del piano pandemico nazionale, con il compito di accertare le misure adottate per prevenire, contrastare e contenere l'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus

SARS-CoV-2 nel territorio nazionale e di valutarne la prontezza, l'efficacia e la resilienza;

il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha dichiarato la diffusione del predetto virus «emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale» e, successivamente, l'11 marzo 2020, ha riconosciuto una «situazione pandemica»;

il Governo del nostro Paese ha immediatamente attivato misure di prevenzione, dichiarando, con Delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, lo stato di emergenza per sei mesi - fino al 31 luglio 2020 - in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili;

la Delibera ha disposto che si provvedesse con ordinanze, emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile, acquisita l'intesa della Regione interessata;

si ravvisano nel testo latenti e palesi violazioni del dettato costituzionale e, segnatamente, degli articoli 82 e 117, delle quali è dato conto di seguito;

in ordine al testo sottoposto, si rileva che:

gli ambiti, gli atti e i fatti nonché le determinazioni che la Commissione si propone di esplorare escludono del tutto gli enti territoriali, in particolare le Regioni, scelta che appare non solo ingiustificatamente limitativa rispetto all'indagine, ma non pertinente rispetto alle competenze ad esse assegnate dall'ordinamento costituzionale - ciò vale tanto per l'indagine sulle misure adottate per la gestione dell'emergenza sanitaria che per il Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale (sommariamente ed erroneamente definito nel testo in esame «Piano pandemico nazionale») cui si affiancano gli omologhi Piani regionali, sia, ad esempio, in ordine all'acquisto e alla distribuzione dei dispositivi di protezione individuale;

nel testo non compare alcun riferimento alla necessità di indagare l'operato delle Regioni, cioè gli enti che secondo la Costituzione hanno competenza esclusiva nella regolamentazione ed organizzazione di servizi e di attività destinate alla tutela della salute: come noto, nel corso dell'emergenza pandemica, infatti, le Regioni hanno mantenuto i medesimi poteri e prerogative esistenti in periodo pre-pandemico, adottando, spesso, anche posizioni non allineate rispetto a quelle assunte a livello centrale, con la conseguenza che non dovrebbe potersi prescindere dal coinvolgimento di queste ultime, laddove si intenda davvero ricostruire gli eventi occorsi;

ogni eventuale quadro fattuale ricostruito dalla Commissione, quindi, sarebbe assolutamente insufficiente e lacunoso, posto che i più importanti attori coinvolti nel periodo pandemico non sono stati neanche menzionati dalla proposta di legge in esame e non saranno oggetto dell'attività di Commissione. Istituire, pertanto, una Commissione d'indagine senza gli attori principali, ai quali invece la Costituzione attribuisce un ruolo fondamentale, è as-

solutamente fuorviante e pretestuoso, oltre ad offrire una ricostruzione solo parziale dei fatti accaduti;

la Commissione assume, tra i compiti in elenco all'articolo 3 e, segnatamente, alle lettere m), n), v) e z), quello di «valutare» atti e fatti - dal dizionario, «valutare»: «espressione ai fini di un giudizio di merito»; «stima morale o considerazione d'altro genere» (fig.) - che appare inappropriato ed esorbitante rispetto all'attività di inchiesta e di indagine tesa all'accertamento e alla verifica degli atti e dei fatti e all'acquisizione di dati ed elementi, ad acquisire conoscenza e non ad operare dirette decisioni; in particolare, la «valutazione» di non pochi ambiti e aspetti di alto rilievo e profilo scientifici che non pare poter essere assolta dal consesso. Si segnala, in proposito, la netta sentenza n. 231/1975 con la quale la Corte costituzionale ha affermato che «compito delle Commissioni parlamentari di inchiesta non è di "giudicare", ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere», in quanto le inchieste hanno «semplicemente lo scopo di mettere a disposizione delle Assemblee tutti gli elementi utili affinché queste possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo a adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso»;

nella percezione pubblica, la locuzione «Gestione dell'emergenza epidemiologica», non definendo né il perimetro temporale, né i soggetti coinvolti dall'inchiesta, potenzialmente include il periodo dal 31 gennaio 2020 ad oggi, e - soprattutto - coinvolgerebbe tutti i soggetti (Governo, Regioni, Aziende sanitarie, Comuni, etc.) e riguarderebbe tutti i processi decisionali (politici, organizzativi, gestionali, amministrativi, clinici);

è utile ricordare che nel periodo sopra considerato si sono avvicendati tre Governi (Conte II, Draghi e Meloni) di cui solo i primi due durante il periodo dello stato di emergenza (31/01/2020-31/03/2022) ovvero il Governo Conte II per 379 giorni e il Governo Draghi per 411 giorni;

l'evoluzione della pandemia durante il Governo Conte II ha visto il susseguirsi di due ondate e l'avvio della campagna vaccinale. Con il Governo Draghi è proseguita la campagna vaccinale e si sono verificate cinque ulteriori ondate. Infine, durante il Governo Meloni è proseguita la campagna vaccinale, in particolare relativamente alla somministrazione di quarte e quinte dosi;

altresì, alla lettera g) dell'articolo 3, erroneamente si attribuiscono alla c.d. *task force*, istituita presso il Ministero della salute, compiti completamente diversi da quelli effettivi, menzionandosi «attività di coordinamento di ogni iniziativa relativa al virus» in luogo del «compito di seguire in maniera permanente l'evolversi del virus e supportare il Ministro della salute nell'individuazione di ogni iniziativa idonea a fronteggiare eventuali criticità», come si evince dall'atto relativo al suo insediamento;

nel complesso, dubbi sorgono, sugli intenti reali di questa maggioranza parlamentare e degli altri proponenti, i quali, lungi dall'utilizzare questo prezioso strumento per rispondere ad esigenze di interesse pubblico, sembrano piuttosto volerlo strumentalizzare ed utilizzare sfacciatamente come pale-

se mezzo di lotta politica, per condannare senza riserve l'operato del Governo Conte II, come un vero e proprio atto d'accusa;

le Commissioni di inchiesta non dovrebbero costituirsi per indagare strumentalmente - sfruttando la maggioranza numerica nell'organo- su governi precedenti, attraverso teoremi politici precostituiti; in questo modo si svilisce e si travisa, infatti, un prezioso istituto riconosciuto dalla nostra Carta Costituzionale, utilizzato sfacciatamente in questo caso come palese mezzo di lotta politica, arrecando danno alla ricerca della verità fattuale;

per le ragioni sopra esposte,

delibera

di non procedere all'esame del testo unificato del disegno di legge n. 790-A.
