

XVIII legislatura

**IL 'GOVERNO  
IN PARLAMENTO'  
IN TEMPO DI PANDEMIA**

*Note sul disegno di legge  
A.S. n. 1834-A*

maggio 2021  
n. 378/1



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali, giustizia e cultura



SERVIZIO STUDI  
Ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali, giustizia e cultura  
TEL. 066706-2451  
[studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

Classificazione Teseo: Epidemie. Commissioni bicamerali. Stati esteri

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

## ***Introduzione***

La Commissione Affari costituzionali del Senato ha approvato in sede referente nella seduta del 5 maggio 2021 un disegno di legge (con ampia riformulazione dell'originario disegno di legge d'iniziativa parlamentare A.S. n. 1834) mirante a dare una configurazione al raccordo tra Governo e Parlamento, in un tempo di emergenza quale determinata dalla deflagrazione pandemica da Covid-19.

Un momento 'istruttorio' può dirsi l'esame dell'affare assegnato (ai sensi dell'articolo 34, comma 1 del Regolamento del Senato) n. 588: "Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata", condotto (anche attraverso audizioni informali di trentadue esperti)<sup>1</sup> dalla medesima Commissione Affari costituzionali tra il 27 ottobre ed il 3 dicembre 2020, allorché essa ha approvato una conclusiva relazione, indi trasmessa alla Presidenza del Senato (quale [Documento XVI, n. 4](#)).

Nell'esame del disegno di legge, in un primo momento la Commissione Affari costituzionali ha votato l'articolato nella sede redigente (nella seduta del 14 aprile 2021); indi esso è stato rimesso alla sede referente, quale testo base, infine approvato (con alcune contenute modificazioni) nella seduta del 5 maggio.

Siffatto andamento procedurale si può intendere sulla scorta della concomitanza con la conversione del decreto-legge n. 44 del 2021.

Poiché lì era parsa prospettabile una rivisitazione dell'impianto delineato dal decreto-legge n. 19 del 2020 (specie quanto alla dislocazione della decisione governativa, se imperniata su d.P.C.m. o deliberazioni del Consiglio dei ministri), la Commissione ha inteso dare (trascorrendo dalla iniziale sede redigente a quella referente) una formulazione suscettibile di 'aggiustamenti' alla luce delle risultanze del procedimento di conversione di quel decreto-legge.

Si intendeva così che, successivamente alla conversione del decreto-legge n. 44 del 2021, qualora essa fosse risultata modificativa dell'assetto ordinamentale disegnato dal decreto-legge n. 19 del 2020, sul testo base si

---

<sup>1</sup> Il 5, 12, 17, 18, 19, 24 e 26 novembre 2020, nelle riunioni dell'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, sono stati auditi: Fabio Cintioli, Giovanni Guzzetta, Nicola Lupo, Giulio Napolitano, Alfonso Celotto, Francesco Clementi, Ugo De Siervo, Fulvio Pastore, Andrea Pertici, Massimo Villone, Luciano Violante, Gaetano Azzariti, Enzo Cheli, Claudio De Fiore, Massimo Luciani, Luca Longhi, Michela Manetti, Andrea Manzella, Marcello Pera, Valerio Onida, Otto Pfersmann, Claudio Tucciarelli, Beniamino Caravita di Toritto, Salvatore Curreri, Marilisa D'Amico, Roberto Miccù, Paolo Passaglia, Guido Rivosecchi, Lara Trucco, Massimiliano Fedriga, Giovanni Toti, Antonio Decaro.

aprisse una fase emendativa, sì da adeguare il testo alla nuova disciplina tracciata dalla legge di conversione del decreto-legge n. 44.

Poiché la conversione del decreto-legge n. 44 (peraltro ancora in corso, al momento di pubblicazione del presente fascicolo) non ha, di fatto, proposto una radicale variazione dell'impianto 'ordinamentale' della gestione dell'emergenza pandemica, la Commissione Affari costituzionali ha ritenuto di procedere all'approvazione del testo.

Il disegno di legge approvato in sede referente dalla Commissione Affari costituzionali prospetta l'istituzione di una **Commissione speciale bicamerale**, titolare di una funzione essenzialmente (ma non esclusivamente) **consultiva** su atti del Governo, corredata altresì da una funzione conoscitiva.

Oggetto del vaglio consultivo della Commissione speciale sono, in particolare il novero di **atti adottati dal Governo per il contenimento dell'emergenza epidemica da Covid-19**.

La Commissione è prevista operare per la durata della presente **XVIII legislatura**.

Avviatasi l'emergenza sanitaria - con una dichiarazione dello stato di emergenza nazionale resa con delibera del Consiglio dei ministri<sup>2</sup> del 31 gennaio 2020, per sei mesi, cui hanno fatto seguito le delibere del 29 luglio 2020 (fino al 15 ottobre 2020), del 7 ottobre 2020 (fino al 31 gennaio 2021), del 13 gennaio 2021 (fino al 30 aprile 2021), indi del 21 aprile 2021 (fino al 31 luglio 2021 - la prima risposta ordinamentale nella gestione dell'emergenza si è dispiegata secondo un sistema 'duale', calibrato sul sistema di protezione civile (secondo la strumentazione giuridica offerta dal Codice di protezione civile) da un lato, e sulle ordinanze di carattere contingibile e urgente da parte del Ministero della salute (*ex* legge n. 833 del 1978) dall'altro.

Tale impianto era di fatto mantenuto dal decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020, che pure si ripromise di sbizzare una prima cornice di strumentazione giuridica, per l'adozione delle misure di contenimento dell'epidemia.

Innanzitutto alla pervasività e persistenza dell'epidemia, e all'incidenza sui diritti di libertà che essa importa per preservare la salute individuale e collettiva, è stato in particolare il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 a procedere ad una tipizzazione e procedimentalizzazione delle misure per fronteggiare l'emergenza.

---

<sup>2</sup> Sulla falsariga di quanto previsto dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 1 del 2018, recante il Codice della protezione civile. Di quell'articolo, il comma 3 prevede che la durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale non possa superare 12 mesi, e sia prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi.

Per questo riguardo il decreto-legge n. 19 può dirsi saliente passaggio nella modellazione istituzionale della gestione dell'emergenza, e tuttora (unitamente ad alcune disposizioni del decreto-legge n. 33 del 16 maggio 2020) strumento giuridico di riferimento, pur con le modificazioni che esso abbia ricevuto in seguito (da ultimo circa il ruolo di coordinamento in capo al Presidente del Consiglio, stante l'articolo 1, comma 1 del decreto-legge n. 44 del 1° aprile 2021).

E nell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020 si dispone (con previsione introdotta in sede di conversione) circa un obbligo informativo in capo al Presidente del Consiglio dei ministri o a Ministro da lui delegato.

Essi sono tenuti a illustrare "preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti" recanti le misure di contenimento dell'epidemia, "al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi" formulati dalla Camere.

Ove l'illustrazione preventiva non sia possibile, "per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare", permane l'obbligo previsto dal comma 5 di quel medesimo articolo 2 del decreto-legge n. 19, secondo cui "il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisce ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate ai sensi del presente decreto".

Questo il raccordo 'informativo' tra Governo che provvede e Parlamento, quale disegnato dalle disposizioni vigenti<sup>3</sup>.

Ad esso l'articolato qui in esame aggiunge - in via sostitutiva, per quanto concerne la comunicazione preventiva delle misure - quello di una Commissione speciale, bicamerale, che esprima pareri su ciascun provvedimento governativo di contenimento dell'epidemia.

---

<sup>3</sup> Conseguentemente, il Ministro della salute ha reso comunicazioni sul contenuto dei provvedimenti di attuazione delle misure di contenimento per evitare la diffusione del virus Covid-19, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020, al Senato il 10 giugno e alla Camera dei deputati l'11 giugno 2020. In vista dell'adozione del d.p.c.m. del 7 agosto 2020, il Ministro ha reso un'informativa preventiva solo al Senato, la quale non è stata seguita dall'approvazione di atti di indirizzo. Quindi il Ministro è intervenuto il 14 luglio, il 2 settembre, il 6 ottobre 2020, presso sia la Camera dei deputati sia il Senato. Il 2 novembre sono state rese comunicazioni dal Presidente del Consiglio dei ministri, sia alla Camera sia in Senato. Le successive comunicazioni del 2 dicembre 2020, del 13 gennaio 2021 e del 24 febbraio 2021 (Camera e Senato) sono state di nuovo svolte dal Ministro della salute. Si ricorda altresì che il Ministro della salute ha reso, il 15 aprile 2021 presso la Camera dei deputati, un'informativa urgente in merito all'aggiornamento della campagna vaccinale. Per altro riguardo, il 26 e 27 aprile alla Camera e il 27 aprile 2021 in Senato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha reso le comunicazioni in vista della trasmissione alla Commissione europea del Piano nazionale di ripresa e resilienza (ed i due rami del Parlamento hanno approvato risoluzioni).

***Il testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali (A.S. n. 1834-A)***

Il testo prevede l'istituzione di una Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Si tratta di una **Commissione speciale bicamerale**, da istituire per la durata della XVIII legislatura.

Quanto alla **composizione** - oggetto dell'**articolo 1** - suoi membri sono **dieci senatori e dieci deputati**.

Essi sono nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, nel rispetto della proporzione esistente tra i Gruppi parlamentari, su designazione dei Gruppi medesimi, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun Gruppo attivo in almeno un ramo del Parlamento.

La Commissione elegge tra i propri componenti un presidente (a maggioranza dei due terzi dei componenti). Ed elegge un vicepresidente e un segretario. I tre, insieme, formano l'ufficio di presidenza.

La Commissione delibera con la presenza di almeno **un terzo** dei suoi componenti.

Le **funzioni** della Commissione sono scandite in particolare dall'**articolo 2**.

Funzione principale (seppur non esclusiva) è quella **consultiva su atti del Governo**.

La Commissione è chiamata infatti ad esprimere parere sugli schemi degli atti governativi **correlati all'emergenza sanitaria**.

Ne consegue un obbligo in capo alle autorità emananti gli atti, di loro trasmissione alla Commissione.

L'enumerazione di tali atti ricomprende:

- ✓ i provvedimenti del Governo non aventi forza di legge, finalizzati al contenimento dell'epidemia (secondo formulazione più ampia rispetto alla mera menzione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di determinazione delle misure di contenimento dell'epidemia *ex* articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, e rispondente ad una sorta di 'ridimensionamento', che si direbbe perseguito dal decreto-legge n. 44 del 2021, del ruolo ed incidenza di tale tipologia di atti nella gestione emergenziale; e nella formulazione si direbbero ricomprese le deliberazioni del Consiglio dei ministri, incidenti sul regime delle misure in atto, *ex* articolo 1 del decreto-legge n. 44 del 2021)

- ✓ le ordinanze del Ministro della salute con cui sono individuate le regioni nel cui territorio si manifesti un più elevato rischio epidemiologico, cui conseguentemente applicare specifiche misure (tra quelle individuate con d.P.C.m.) aggiuntive rispetto a quelle applicabili sull'intero territorio nazionale (*ex* articolo 1, comma 16-*bis* del decreto-legge n. 33 del 2020);
- ✓ le ordinanze del Ministro della salute che commisurano allo scenario e livello di rischio e all'incidenza settimanale dei contagi l'applicazione, nelle regioni, di misure aggiuntive e progressive rispetto a quelle applicabili all'intero territorio nazionale - o la cessazione dell'applicazione di tali misure, a determinate condizioni (rispettivamente *ex* articolo 1, comma 16-*quater* e comma 16-*sexies*, del decreto-legge n. 33 del 2020);
- ✓ i provvedimenti del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 (figura commissariale istituita dall'articolo 122 del decreto-legge n. 18 del 2020).

Oltre agli schemi di questi atti, di più immediato contrasto dell'emergenza epidemiologica e contenimento dei rischi sanitari, si prevede debbano altresì essere trasmessi alla Commissione, per il parere:

- ✓ le deliberazioni del Consiglio dei ministri di dichiarazione e di proroga dello stato di emergenza (*ex* articolo 24 del decreto legislativo n. 1 del 2018, Codice della protezione civile);
- ✓ le ordinanze di protezione civile e le ordinanze volte a favorire il rientro nell'ordinario a seguito di emergenze di rilievo nazionale (rispettivamente *ex* articoli 25 e 26 del Codice di protezione civile);
- ✓ ordinanze di carattere contingibile e urgente del Ministro della salute (*ex* articolo 32 della legge n. 833 del 1978);
- ✓ ogni altro atto per i quali disposizione di legge preveda l'espressione del parere da parte della Commissione.

Per questo riguardo, il testo mira ad approntare una strumentazione valevole in linea teorica non per la sola emergenza da Covid-19 bensì per ogni eventuale futura emergenza di protezione civile (fermo restando l'orizzonte temporale predeterminato, coincidente con la durata della presente legislatura).

La disposizione pone un obbligo di trasmissione alla Commissione non solo degli schemi di atto bensì anche di "tutta la **documentazione** e le informazioni necessarie" - inclusi i verbali del Comitato tecnico scientifico (istituito con ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 32 del successivo 8 febbraio).

Con una sorta di 'clausola di chiusura', si prevede che la Commissione possa sempre chiedere al Governo di riferire sulle misure che esso intenda adottare per il contenimento e il contrasto della diffusione del Covid-19.

Poiché il disegno di legge mira a rimodellare la comunicazione tra Governo e Parlamento in ordine alla gestione dell'emergenza epidemica in atto, ne segue che esso disponga l'abrogazione della disposizione del decreto-legge n. 19 del 2020 (recata dal suo articolo 2, comma 1, terzo periodo) disciplinante quel profilo.

Viene soppressa dunque la previsione secondo cui "il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato illustra *preventivamente* alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, riferisce alle Camere ai sensi del comma 5, secondo periodo" dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 - il quale prescrive invece un obbligo di comunicazione successivo: "il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisce ogni quindici giorni alle Camere sulle misure" adottate ai sensi del medesimo decreto-legge n. 19 del 2020. Siffatto obbligo successivo all'adozione delle misure non pare inciso dal disegno di legge in esame.

Per quanto riguarda il **procedimento** consultivo, si prevede - ancora dall'articolo 2 del disegno di legge - un termine oltremodo serrato per il vaglio della Commissione.

Essa si pronuncia nel termine - perentorio, viene specificato - di due giorni dalla trasmissione dello schema di atto.

L'atto non può essere adottato prima dell'espressione del parere o del decorso di tale termine.

Successivamente all'espressione del parere - e prima dell'approvazione o adozione definitiva dell'atto - l'autorità competente alla sua adozione riferisce alla Commissione dando conto del proprio orientamento sui rilievi formulati nel parere.

Pertanto il parere della Commissione non è vincolante.

Esso cagiona un 'aggravio' di onere informativo, piuttosto, si direbbe circa le ragioni che importino un eventuale scostamento dai rilievi formulati nel parere.

Se questo è il procedimento ordinario, non manca previsione di un procedimento 'abbreviato'.

Qualora, per ragioni di urgenza, non sia possibile attendere il decorso del termine di due giorni per l'espressione del parere o riferire successivamente

alla Commissione sugli orientamenti circa i rilievi ricevuti, il Governo o l'autorità competente possono chiedere (alla Commissione) di riferire direttamente e acquisire i rilievi espressi dalla Commissione nel corso della seduta o entro il termine concordato in quella sede, dando conto immediatamente del proprio orientamento.

Rimane ad ogni modo fermo l'obbligo di preventiva trasmissione dello schema di atto.

Se la funzione consultiva su atti del Governo può dirsi la principale, essa non è la sola tratteggiata dal testo.

Altra le si affianca, **conoscitiva e consultiva**, che può riverberarsi in indirizzo e controllo, se - come prevede specifica disposizione del disegno di legge - la Commissione "può sempre chiedere chiarimenti, formulare osservazioni e proporre modifiche o integrazioni al Governo o alle autorità competenti", con riferimento all'**applicazione** degli atti e dei provvedimenti finalizzati a contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del Covid-19.

Ad integrare la funzione conoscitiva-consultiva, si pone la previsione che la Commissione possa ottenere, da parte degli organi e degli uffici delle pubbliche amministrazioni, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente all'emergenza epidemiologica.

Nonché si pone l'obbligo, per Regioni e Comuni, di trasmettere alla Commissione (contestualmente alla loro adozione) copia delle ordinanze e degli altri provvedimenti adottati per contenere l'epidemia in corso.

Infine, la Commissione esamina in sede consultiva, secondo i termini e le modalità previsti dai Regolamenti parlamentari, i disegni di legge - anche di conversione di decreti-legge - recanti misure di contenimento e contrasto dell'epidemia.

Qui dunque ci si colloca nel procedimento legislativo ordinario, non già consultivo su atti del Governo. *Viene ritagliata in capo alla Commissione bicamerale una competenza consultiva, 'trasversale' rispetto a quella per materia delle singole Commissioni di merito di ciascuna Camera.*

In ordine ad una **funzione conoscitiva** della Commissione interviene l'**articolo 3, commi 1-3**.

Vi si prevede che la Commissione possa svolgere l'attività conoscitiva ritenuta utile ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni.

Si specifica in aggiunta che la Commissione possa svolgere indagini conoscitive sull'emergenza epidemiologica da Covid-19 e sulle misure per il suo contenimento e contrasto.

Il presidente della Commissione (sentito l'ufficio di presidenza) può richiedere l'audizione del Presidente del Consiglio dei ministri (il quale può delegare un Ministro) nonché di membri del Governo, presidenti di regione, funzionari e amministratori pubblici.

Naturale 'corollario' della funzione conoscitiva così disegnata è altra **propositiva**, prefigurata dall'**articolo 3, comma 5**.

Prevede che la Commissione presenti **alle Camere una relazione mensile** sull'attività svolta, nella quale può formulare **proposte o segnalazioni** su questioni di propria competenza.

Può altresì trasmettere al Parlamento informative o relazioni urgenti.

Alle funzioni consultiva e conoscitiva attribuite alla Commissione se ne aggiunge infine un'altra di **raccordo con gli enti territoriali**.

È profilo su cui interviene l'**articolo 3, comma 4** (e già si è ricordato come disposizione dell'articolo 2 - il suo comma 10 - preveda che Regioni e Comuni debbano trasmettere alla Commissione, contestualmente alla loro adozione, copia delle ordinanze e degli altri provvedimenti adottati per contenere l'epidemia in corso).

È prevista a tal fine la istituzione di un **Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali**, nominato dalla componente rappresentativa delle Regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata.

Siffatto Comitato è composto da dodici membri, dei quali sei in rappresentanza delle Regioni, uno in rappresentanza delle Città metropolitane, uno in rappresentanza delle Province e quattro in rappresentanza dei Comuni.

Ebbene, la Commissione procede allo svolgimento di audizioni del Comitato e ne acquisisce il parere, ogniqualvolta lo ritenga necessario.

È posta una clausola d'invarianza finanziaria, nonché divieto di corrispondere ai componenti del Comitato compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati.

*Potrebbe valutarsi se la formulazione "al fine di assicurare il raccordo" sia sostituibile con altra (quale ad esempio "al fine di acquisire l'orientamento"),* posto che il "raccordo" si inserisce in un rapporto, quello fra Parlamento e Regioni, che per molti aspetti parrebbe demandato alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (anche senza considerare l'articolo 126 della Costituzione e l'inattuato articolo 11 della legge costituzionale n.1 del 2001, vi è l'articolo 15-bis del decreto-legge n. 91 del 2017, circa l'attività conoscitiva di quella Commissione, e il conseguente regolamento interno per la consultazione delle autonomie territoriali: <https://parlamento18.camera.it/224>).

Riguardo l'**organizzazione interna** della Commissione, l'**articolo 4** prevede che essa possa approvare un regolamento interno, per disciplinare la propria attività e il proprio funzionamento, anche con riferimento alla partecipazione dei propri componenti ai lavori da remoto (ferme restando le prerogative delle Camere in materia).

Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione disponga diversamente.

La Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, senza nuovi o maggiori oneri per i bilanci interni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

La Commissione può avvalersi di consulenze tecniche di esperti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato, a titolo gratuito (salvo i soli rimborsi spesa).

Le spese conseguenti 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, nel limite complessivo di 10.000 euro annui.

Non sono riconosciuti compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati per i componenti dell'Ufficio di Presidenza e per il personale di diretta collaborazione dei predetti componenti.

Disposizione conclusiva (recata dall'**articolo 5**) concerne l'entrata in vigore (il giorno successivo a quello della pubblicazione).

Ove si considerino nella presente XVIII legislatura le Commissioni bicamerali - altre da quelle d'inchiesta e di vigilanza - le cui funzioni presentino qualche affinità con quelle della Commissione qui prospettata, potrebbero ricordarsi, pur nella diversità, le seguenti.

La **Commissione parlamentare per la semplificazione** (già "Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione") è stata istituita dall'art. 14, comma 19, della [legge 28 novembre 2005, n. 246](#) (legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005). Tale articolo attribuì alla Commissione il compito di esprimere il parere su diverse tipologie di atti del Governo e, in particolare, sugli schemi di decreti legislativi delegati che hanno dato attuazione alla cosiddetta delega "taglia-leggi". Essa, inoltre, assumeva i compiti della Commissione parlamentare bicamerale prevista dalla [legge 15 marzo 1997, n. 59](#) ("Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"). Quest'ultima era chiamata ad esprimere il proprio parere sugli atti previsti dalla medesima legge n. 59, nonché a verificare periodicamente lo stato di attuazione delle riforme ivi previste, riferendo ogni sei mesi alle Camere. Successivi provvedimenti recano l'attribuzione di ulteriori compiti, ad esempio l'espressione del parere sugli schemi di decreto legislativo recanti codificazione in materia di pubblica amministrazione previsti dall'art. 1 della [legge 3 ottobre 2011, n. 174](#). L'art. 24 del [decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90](#) (convertito dalla

legge n. 114 del 2014) stabilisce che il Ministro competente illustra alla Commissione i contenuti dell'Agenda per la semplificazione entro quarantacinque giorni dalla sua approvazione da parte del Consiglio dei ministri e riferisce sul relativo stato di attuazione entro il 30 aprile di ciascun anno.

La Commissione è composta da venti senatori e venti deputati, nominati rispettivamente dai Presidenti delle Camere, nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, su designazione dei gruppi medesimi.

La **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale** è stata istituita dalla legge 5 maggio 2009, n. 42. La Commissione: esprime i pareri sugli schemi dei decreti legislativi di cui alla medesima legge n. 42; verifica lo stato di attuazione di quanto previsto dalla medesima legge e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere; sulla base dell'attività conoscitiva svolta, formula osservazioni e fornisce al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi. La norma istitutiva stabilisce (articolo 3, comma 7) che la Commissione sia "sciolta" al termine della fase transitoria individuata dagli articoli 20 e 21 della legge n. 42 del 2009.

La Commissione è composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dai Presidenti dei due rami del Parlamento, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiarne la proporzione.

### ***Un cenno di comparato***

Le sollecitazioni impresse dalla pandemia alla risposta - ordinamentale e provvedimentale - per contenerla valgono beninteso anche per gli Paesi colpiti.

Limitando una ricognizione, beninteso del tutto sommaria, a Stati membri dell'Unione europea, potrebbe ravvisarsi rispetto all'impostazione seguita dal testo sopra sunteggiato, qualche spunto ed elemento comparativo - circa il ruolo del Parlamento nell'emergenza sanitaria - in due esperienze: la francese e la spagnola.

Non così il caso della Germania, pur interessante di per sé perché lì la Legge Fondamentale distingue tra stati di emergenza esterni (stato di difesa, stato di tensione) e **stato di emergenza interno** (artt. 11, 91, 87a), includendo in quest'ultimo anche un pericolo imminente o la minaccia di epidemie, tale da giustificare limitazioni alle libertà di circolazione - solo attraverso la legge - nel territorio federale (lo stato di emergenza interno può essere constatato da un *Land* interessato o dal Governo federale: tuttavia il Parlamento non entra in tale procedimento e lo stato di emergenza non ha bisogno di essere confermato). Tuttavia le soluzioni organizzative del *Bundestag* in merito all'attività parlamentare in tempi di Covid-19, non hanno previsto una specifica configurazione di commissioni, comitati o sessioni speciali a fini conoscitivi, di indirizzo o controllo rispetto alle decisioni assunte dal Governo in ordine alla gestione della pandemia. Piuttosto, l'attenzione si è rivolta ad aspetti regolamentari ed organizzativi dei lavori parlamentari, tema che esula dalla presente ricognizione (in particolare, la scelta adottata

è stata quella di una modifica temporanea al [Regolamento interno](#)<sup>4</sup>. Nella [seduta](#) del 25 marzo 2020, il Bundestag ha approvato una modifica temporanea al Regolamento ([19/18126](#)), inserendovi il nuovo § 126a<sup>5</sup>, con il quale è stata stabilita la temporanea riduzione al 25 per cento del *quorum* dei membri la cui presenza è necessaria in seduta. Ciò in deroga all'§ 45 del Regolamento, il quale dispone il raggiungimento del *quorum* di validità in presenza di almeno la metà dei componenti<sup>6</sup>. Il numero legale si considera, quindi, raggiunto quando è presente più di un quarto dei membri, anziché la metà, sia in Assemblea che nelle Commissioni. Al riguardo, si prevede che, in deroga all'art. 67 del Regolamento interno, le Commissioni siano considerate in *quorum* quando più di un quarto dei relativi membri siano presenti fisicamente ovvero partecipino a distanza tramite mezzi di comunicazione elettronica. Inoltre, in base al § 126a, co. 3, le commissioni possono autorizzare il proprio presidente, in conformità all'articolo 72, anche in settimane di seduta, a votare e ad assumere decisioni al di fuori di una riunione, quindi votare a distanza utilizzando mezzi elettronici in deroga alla regola di cui al § 48, co. 1, secondo cui la votazione avviene di persona, per alzata di mano o alzandosi o rimanendo seduti. L'efficacia delle disposizioni recate dal nuovo § 126a, inizialmente valide sino al 30 settembre 2020, sono state più volte prorogate<sup>7</sup> e sono tuttora vigenti - al momento ne è stata disposta la vigenza sino al **30 giugno 2021** - stante comunque la possibilità per il Bundestag di abrogarle in qualsivoglia momento con apposita delibera).

<sup>4</sup> Disponibile in inglese alla seguente URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

<sup>5</sup> § 126a *Besondere Anwendung der Geschäftsordnung aufgrund der allgemeinen Beeinträchtigung durch COVID-19*

(1) *Der Bundestag ist abweichend von § 45 Absatz 1 beschlussfähig, wenn mehr als ein Viertel der Mitglieder im Sitzungssaal anwesend ist.*

(2) *Ein Ausschuss ist abweichend von § 67 beschlussfähig, wenn mehr als ein Viertel der Mitglieder an der Sitzung teilnehmen oder über elektronische Kommunikationsmittel an den Beratungen teilnehmen können.*

(3) *Die Ausschüsse, einschließlich des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, können ihren Vorsitzenden auch in Sitzungswochen entsprechend § 72 zu Abstimmungen außerhalb einer Sitzung ermächtigen, für Abstimmungen und Beschlussfassungen können in Abweichung von § 48 Absatz 1 Satz 1 auch elektronische Kommunikationsmittel genutzt werden.*

(4) *Öffentliche Ausschussberatungen und öffentliche Anhörungssitzungen können auch so durchgeführt werden, dass der Öffentlichkeit Zugang ausschließlich durch elektronische Übermittlungswege gewährt wird.*

(5) *§ 126a findet ab 30. Juni 2021 keine Anwendung mehr. Vor diesem Datum kann die Regelung jederzeit durch Beschluss des Bundestages aufgehoben werden.*

<sup>6</sup> Il citato articolo 45 del Regolamento del Bundestag, nel disciplinare la verifica del *quorum*, ne stabilisce il raggiungimento quando sono presenti in seduta oltre la metà dei membri dell'organo. Se, prima dell'inizio della votazione, un gruppo parlamentare o il 5 per cento dei membri del Bundestag esprime dubbi in merito alla sussistenza del *quorum* e quest'ultimo non è confermato dal Presidente, esso deve essere verificato durante la votazione contando i voti in conformità all'articolo 51 (che prevede varie modalità di riconteggio e di controprova), con eventuale breve sospensione dello scrutinio da parte del Presidente; ai fini della verifica del *quorum*, vengono presi in considerazione anche le astensioni e i voti non validi. Quando si accerta l'assenza del *quorum*, il Presidente aggiorna immediatamente la seduta. Indipendentemente dalle procedure descritte, il Presidente può, d'intesa con i gruppi parlamentari, sospendere la seduta quando venga messa in discussione la presenza del 25 per cento dei membri del Bundestag.

<sup>7</sup> Il nuovo § 126a del Regolamento Bundestag è stato dapprima prorogato dal 30 settembre al 31 dicembre 2020 con atto del 17 settembre 2020 ([19/22397](#)); con atto del 17 dicembre 2020 ([19/25177](#)) è stato prorogato dal 31 dicembre 2020 al 31 marzo 2021; da ultimo, con atto [19/27529](#) ne è stata prorogata l'efficacia dal 31 marzo 2021 al 30 giugno 2021.

## FRANCIA

### *Il contesto*

La Francia, anch'essa duramente colpita dalla pandemia, è ufficialmente entrata in stato di urgenza sanitaria mediante un gruppo di [ordinanze varate dal Consiglio dei Ministri il 25 marzo 2020](#).

La nozione di stato di urgenza sanitaria è stata introdotta nell'ordinamento francese dalla [legge n. 2020-290 del 23 marzo 2020](#), la quale ha aggiunto al [Codice della Sanità Pubblica](#) una serie di articoli in proposito, ivi numerati [da L3131-12 a L3131-20](#). Lo stato d'urgenza sanitaria può essere considerato una variante del più generale concetto di stato d'urgenza, originariamente recato dalla [legge n. 55-385 del 3 aprile 1955](#) nel quadro della guerra d'Algeria e, in tempi più recenti, decretato a seguito degli attentati terroristici del novembre 2015.

Ai sensi della normativa citata, la proclamazione dello stato di urgenza sanitaria è una misura eccezionale che può essere decisa dal Consiglio dei Ministri in caso di catastrofe sanitaria, e dunque di epidemia, che metta gravemente a rischio la salute della popolazione. Lo stato di urgenza sanitaria può essere applicato a tutto il territorio nazionale oppure a parti di esso. I dati sanitari sui quali ci si basa sono resi pubblici.

Come previsto dall'ordinamento francese, le ordinanze governative erano valide per un mese, mentre successive proroghe sono state stabilite per legge.

La prima legge di proroga, datata 23 marzo 2020, prolungò lo stato di urgenza sanitaria fino al 10 luglio. Alla scadenza si passò ad un regime transitorio per organizzare l'uscita dallo stato di urgenza sanitario, con una nuova e apposita legge datata 9 luglio 2020 la quale, tuttavia, al contempo autorizzava il governo a prendere misure eccezionali fino al 31 ottobre 2020, se necessario. Si andò avanti così fino a metà ottobre, allorché un nuovo decreto impose lo stato di urgenza nazionale su tutto il territorio nazionale dal 17 ottobre in avanti. Seguirono nuove leggi di proroga, la più recente delle quali, [n. 2021-60 del 15 febbraio 2021](#), è vigente. Essa prolunga lo stato di urgenza sanitaria fino al 1° giugno 2021.

Mentre la legge di proroga attualmente in vigore regola la situazione fino al 1° giugno 2021, nel frattempo il Paese si prepara all'uscita dallo stato di urgenza sanitaria dopo quella data, compatibilmente con l'andamento epidemiologico.

Il 28 aprile 2021, pertanto, il Consiglio dei Ministri ha varato e depositato in Parlamento [un apposito disegno di legge](#), da esaminare con *procédure accélérée*. Si sono manifestate marcate divergenze tra gli orientamenti del governo e quelli di Camera e Senato, nonché tra i due rami del Parlamento, prima di giungere ad un accordo. La *Chambre des députés* ha approvato il disegno di legge in materia in prima lettura, ma con modificazioni di rilievo, martedì 11 maggio; il *Sénat*, a sua volta, il 18 maggio ha ulteriormente modificato il disegno di legge che aveva ricevuto dall'altro ramo del Parlamento. Per questo motivo il 19 maggio 2021 è

stata costituita una Commissione mista paritaria di deputati e senatori incaricata di giungere ad un compromesso tra le rispettive posizioni. La Commissione mista ha trovato un accordo al suo interno e ha varato un nuovo testo, che è stato messo in votazione e approvato il 25 maggio presso la Camera e il 27 maggio al Senato. Peraltro, lo stesso 27 maggio una sessantina di deputati si è rivolta al *Conseil Constitutionnel* affinché tale organo *Conseil Constitutionnel* affinché tale organo giudicasse la conformità della nuova legge alla Costituzione francese. Il 31 maggio il *Conseil Constitutionnel* ha pubblicato il giudizio richiesto ([Décision n° 2021-819 DC](#)).

[Il progetto divenuto legge](#) prevede l'instaurazione di un regime transitorio per l'uscita dalla crisi, che inizia il 2 giugno e dura fino al 30 settembre 2021.

Durante questo periodo di transizione, il Primo Ministro può adottare misure tendenzialmente di riapertura in vari ambiti, tra cui gli spostamenti e i trasporti collettivi (che però potrebbero anche essere oggetto di nuovi divieti, se necessario), gli assembramenti, le riunioni e le manifestazioni, le aperture al pubblico di esercizi commerciali, bar, ristoranti, cinema e luoghi di riunione, che tuttavia potrebbero anche subire chiusure temporanee. I prefetti possono prendere provvedimenti a livello locale, dopo essersi consultati con i governi e i consigli elettivi del posto. Il cosiddetto "coprifuoco" è previsto continuare fino a fine giugno. Le relative fasce orarie sono modificate: da 2 a 8 giugno, la misura restrittiva si applica dalle 21.00 alle 6.00, mentre dal 9 giugno a fine mese l'orario di inizio è posposto alle 23.00. Inoltre, nei territori dove la circolazione del virus sia più scarsa, il "coprifuoco" potrà essere abolito

Il testo comprende anche norme riguardanti i viaggi e conferisce una base giuridica al cosiddetto "pass sanitario", che si iscrive nel quadro del "passaporto verde" europeo. Contestualmente al "pass", è introdotto un relativo sistema di garanzie concernenti il suo uso. Saranno vietate la divulgazione delle informazioni mediche contenute nel "pass" e la conservazione dei dati. I controllori dei "pass" saranno abilitati dal prefetto del loro dipartimento. Qualora il "pass sanitario" fosse richiesto al di fuori del perimetro in cui la normativa lo consentirà, scatteranno sanzioni. Queste disposizioni e altre saranno recate da futuri decreti che verranno emanati previa acquisizione di pareri da parte del Consiglio Scientifico sul Covid 19 della Commissione Nazionale dell'Informatica e delle Libertà (CNIL).

Saranno prolungate fino al 30 settembre talune misure prese durante la crisi tramite ordinanze. In determinati casi il governo potrà anche adottare ordinanze nuove, ad esempio in materia di scioperi parziali. Temporaneamente, è prevista una procedura giudiziaria semplificata per le piccole imprese messe in difficoltà dalla crisi sanitaria.

La legge reca anche disposizioni per le elezioni dipartimentali e regionali del prossimo giugno, che si terranno nelle date già previste, mentre è previsto uno slittamento della data delle elezioni in Guyana. Televisioni e radio locali saranno tenute a dare ampio spazio alle campagne elettorali per le consultazioni imminenti, in modo da compensare le inevitabili restrizioni dovute all'epidemia, e sarà consentito allestire seggi elettorali all'aperto.

A determinate condizioni, in caso di recrudescenza dell'epidemia il governo potrà eventualmente dichiarare nuovi stati di urgenza sanitaria a livello locale. Tali dichiarazioni dovranno essere autorizzate dal Parlamento entro un mese e interesseranno solamente le zone colpite dal peggioramento epidemiologico.

In ogni caso, il Parlamento sarà regolarmente informato delle eventuali nuove misure governative e il consiglio scientifico sul Covid-19 emetterà avvisi che saranno resi pubblici.

### ***Le decisioni organizzative inerenti l'attività parlamentare***

In **Francia** si riscontrano varie soluzioni organizzative dell'**Assemblea nazionale** per quanto concerne le modalità di svolgimento in senso stretto dei lavori parlamentari, imperniate sulla possibilità di voto per delega. A fronte di una riduzione dell'attività ordinaria, si è scelto peraltro di avviare una procedura specifica volta ad acquisire informazioni sull'attuazione, da parte del Governo, delle misure prese. Sono molto simili agli altri Paesi i provvedimenti adottati per la gestione delle ulteriori attività effettuate all'interno dei palazzi istituzionali, sempre tenendo conto di misure generali disposte per evitare il rischio del contagio sui luoghi di lavoro.

Il 17 marzo 2020 la Conferenza dei Presidenti, riunita in videoconferenza, ha stabilito modalità di lavoro volte a "conciliare l'indispensabile continuità della vita democratica e il rispetto delle raccomandazioni sanitarie". Le decisioni assunte in quella sede, in accordo con il Governo, hanno riguardato:

✓ la **tipologia di attività parlamentari ammesse**, nel quadro di una riduzione generale dei lavori, e le specifiche modalità di svolgimento. Sono stati consentiti l'esame dei testi urgenti e indispensabili legati alla crisi del Coronavirus e il controllo dell'Esecutivo tramite il *question time* al Governo (*questions d'actualité au gouvernement* - QAG). Tutte le altre attività sono state sospese fino a nuovo ordine. In particolare, le sedute devono svolgersi in un "**formato ristretto**" tale da garantire sia il rispetto delle regole sanitarie sia la rappresentanza dell'insieme delle sensibilità politiche. Per le QAG sono presenti solo l'oratore e i presidenti dei Gruppi; per le altre sedute un dispositivo permette ai presidenti dei Gruppi di "portare" i voti dei deputati del Gruppo stesso (sulla base di previsioni del Regolamento, su cui si veda *infra*), evitando di far sedere fisicamente i deputati per votare;

✓ il calendario dei lavori in senso stretto, ossia le sedute da svolgere

✓ l'avvio di una **indagine conoscitiva** (*mission d'information*, su cui si veda *infra*) sull'impatto, la gestione e le conseguenze di tutte le dimensioni dell'epidemia in Francia. In tale missione trasversale e di durata indeterminata, è garantita la rappresentatività dei gruppi e delle Commissioni permanenti.

Riguardo alle modalità di svolgimento delle **votazioni**, si segnala che il Regolamento dell'Assemblea nazionale, all'articolo 62, stabilisce la possibilità di **voto per delega**, alle condizioni fissate dalla ordinanza n. 58-1066 del 7 novembre 1958<sup>8</sup>. La delega di voto è sempre personale, redatta a nome di un solo

<sup>8</sup> Secondo l'ordinanza n. 58-1066, i membri del Parlamento non sono autorizzati a delegare il loro diritto di voto se non nei casi seguenti:

- malattia, incidenti o eventi familiari gravi;
- missioni temporanee affidate dal Governo;
- servizio militare in tempo di pace o di guerra;

deputato espressamente indicato e può essere trasferita con il previo accordo del delegante ad un altro delegato ugualmente indicato. Essa deve essere notificata al Presidente prima dell'apertura della votazione o della prima delle votazioni cui si applica.

Alla luce di tale possibilità, per le sedute tenutesi dopo la decisione della Conferenza dei Presidenti del 17 marzo dedicate all'esame dei **provvedimenti governativi di urgenza**<sup>3</sup> per contrastare l'epidemia di COVID-19 (si vedano i resoconti delle sedute del 19 marzo, 21 marzo e 22 marzo), si è proceduto in **maniera derogatoria**. In primo luogo, gli otto gruppi sono stati rappresentati - oltre che dal loro Presidente o un suo delegato - da due deputati. I voti si sono svolti per alzata di mano e **ciascun Presidente di gruppo ha espresso i voti di tutto il suo gruppo**. I deputati hanno avuto la possibilità di comunicare il voto in dissenso e i non iscritti anno parimenti comunicato ai competenti servizi la loro posizione sui testi in discussione.

Con riferimento alle altre **misure di gestione** delle attività svolte nelle sedi istituzionali, già da fine febbraio sono state comunicati tanto ai parlamentari quanto al personale, i comportamenti igienico-sanitari da tenere e sono stati distribuiti flaconi di soluzioni idroalcoliche. Si segnala peraltro che la Presidenza e i Questori hanno adottato, a partire dal 3 marzo 2020, provvedimenti variamente restrittivi a seconda dell'andamento della diffusione del COVID-19.

L'orientamento iniziale dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea, comunicato ai deputati con lettera del Presidente del 3 marzo, era stato di non prendere misure particolarmente restrittive dell'attività e dell'apertura al pubblico. Pertanto inizialmente l'attività dell'Assemblea nazionale non era limitata in alcun modo, né erano state sospese le iniziative di apertura al pubblico e di rilievo internazionale. Tuttavia la situazione è mutata dal 5 marzo, allorquando è stata scoperta la positività al Coronavirus di un deputato e un dipendente: a partire dal 6 marzo sono stati sospesi colloqui, ricevimenti e visite dei gruppi esterni (si veda il comunicato della Presidenza del 6 marzo), tanto più che l'Assemblea, a luglio 2019, aveva comunque già fissato dal 9 al 22 marzo il periodo di interruzione dei suoi lavori in concomitanza con le elezioni municipali. Sono seguiti poi altri comunicati della Presidenza che hanno fornito aggiornamenti sull'evoluzione del contagio e hanno imposto restrizioni più ampie.

### ***L'indagine conoscitiva dell'Assemblea Nazionale***

Il 1° aprile l'Assemblea Nazionale ha avviato la [mission d'information sull'impatto, la gestione e le conseguenze del Coronavirus-COVID-19](#), deliberata dalla Conferenza dei Presidenti il 17 marzo: di fatto consiste in una

---

- partecipazione ai lavori delle Assemblee internazionali in virtù di una designazione dell'Assemblea nazionale o del Senato;  
- in caso di sessione straordinaria, in assenza dalla metropoli;  
- in casi di forza maggiore valutati con decisione dei *bureaux* delle Assemblee.

**procedura informativa**, assimilabile ad una indagine conoscitiva, ma intrapresa da un **organismo appositamente istituito**<sup>9</sup>. Essa si è costituita il 1° aprile con l'elezione del *Bureau*: il suo presidente è il Presidente dell'Assemblea nazionale, che svolge anche le funzioni di relatore generale, mentre i Presidenti delle otto Commissioni permanenti sono correlatori. Per marcare il carattere trasversale della missione, tutti i gruppi politici sono membri dell'Ufficio di Presidenza e ciascun gruppo partecipa ai lavori attraverso il suo Presidente o un suo rappresentante. In questa sede, sono state svolte audizioni in videoconferenza del Primo ministro e di alcuni Ministri.

I lavori della *mission d'information* si sarebbero dovuti svolgere in due fasi: ad oggetto principale della prima fase, è stato posto il controllo delle misure prese in applicazione dello stato d'urgenza sanitario, soprattutto attraverso le audizioni dei membri del Governo e l'invio di quesiti scritti alle amministrazioni; per la seconda fase, è stata prevista l'estensione del campo d'azione alla valutazione della crisi e alle conseguenze di essa in tutti i settori, eventualmente mediante l'esercizio delle prerogative di una commissione di inchiesta.

Il 3 giugno 2020, a **conclusione della prima fase dei lavori**, la *mission d'information* ha adottato il suo [primo Rapport d'information \(n. 3053\)](#), nel quale ha riepilogato tutte le tappe della situazione emergenziale (dall'introduzione dello stato di emergenza sanitaria alla strategia di deconfi-namento<sup>10</sup>), le misure economico-sociali assunte, e le modalità di lavoro della *mission* stessa (inclusi i resoconti e i contributi dei singoli gruppi politici).

In quella stessa riunione, la *mission d'information* ha iniziato la **seconda fase dei suoi lavori**, tenuto conto che il 26 maggio 2020, con lettera alla Presidenza, la *mission* ha chiesto di poter esercitare, per un periodo di **sei mesi**, i **poteri di una Commissione di inchiesta**, sulla base dell'art. 5-ter dell'ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958 relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari. Contro questa proposta è stata avanzata opposizione, discussa e poi rigettata nella seduta del 2 giugno 2020. A quel punto, sempre nella seduta del 3 giugno 2020, la *mission* ha proceduto all'individuazione di un **nuovo relatore generale** il quale, secondo le regole sulle commissioni d'inchiesta, proviene dai **gruppi di opposizione**, nonché di un **nuovo presidente**.

A conclusione della seconda fase di lavori, l'8 dicembre 2020 l'apposito organismo parlamentare ha adottato un [secondo Rapport d'information \(n. 3633\)](#).

<sup>9</sup> Disciplinata dall'articolo 145 del Regolamento dell'Assemblea nazionale. La *mission d'information*, di carattere temporaneo, può essere creata all'interno di una Commissione permanente, affidando il compito di indagine ad alcuni componenti, oppure a essere comune a più Commissioni. Nel caso di *mission d'information* istituita dalla Conferenza dei Presidenti, l'Ufficio di Presidenza segue le regole delle commissioni di inchiesta.

<sup>10</sup> In proposito si vedano anche la Nota breve n. 183, *Emergenza da Covid-19 e misure sanitarie e socio-economiche: i casi di Francia, Germania e Spagna*, la Nota breve n. 183/1, *Emergenza da Covid-19 e misure sanitarie e socio-economiche: i casi di Francia, Germania e Spagna (Aggiornata al 29 aprile 2020)*, la Nota breve n. 201, *Emergenza da Covid-19 e misure per la ripresa: i casi di Francia, Germania e Spagna (Aggiornata al 10 giugno)*.

Nel secondo rapporto viene sviluppata un'ampia analisi dell'evoluzione della situazione in Francia dall'inizio dell'epidemia fino a quel momento e di come essa è stata affrontata. Inoltre, si formulano raccomandazioni e proposte al fine di una migliore gestione di eventuali nuove crisi sanitarie di vasta portata. In particolare, si propongono: la creazione di un ministero, presso la Presidenza del Consiglio, delegato alla prevenzione di tali crisi; il consolidamento della produzione nazionale di dispositivi sanitari di protezione, nonché il perfezionamento dei sistemi di stoccaggio e della logistica; la dipartimentalizzazione delle aziende sanitarie; il trasferimento delle competenze territoriali riguardanti la gestione delle crisi sanitarie ai prefetti dei dipartimenti; il tracciamento; il rafforzamento dei legami tra la medicina territoriale e la medicina ospedaliera; maggiore attenzione alle problematiche concernenti le case di riposo.

### *L'inchiesta parlamentare del Senato*

Il 16 giugno 2020 è stata presentata, **dal Presidente del Senato**, una proposta di risoluzione (in virtù dell'art. 8-ter del Regolamento del Senato<sup>11</sup>) per creare una **Commissione di inchiesta**, composta da **36 membri**, deputata alla valutazione delle pubbliche a fronte della pandemia alla luce della crisi sanitaria da COVID-19 e della sua gestione. Gli obiettivi della Commissione di inchiesta erano di valutare:

- lo stato di preparazione della Francia alla vigilia dello scoppio dell'epidemia;
- la gestione della crisi sanitaria da parte di funzionari politici e amministrativi sin dal suo inizio nel gennaio 2020;
- le scelte fatte dalla Francia alla luce degli insegnamenti tratti dalle esperienze dei paesi europei e asiatici. I poteri delle commissioni di inchiesta, con durata di sei mesi, sono individuati dall'art. 6 dell'ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958.

L'Assemblea del Senato ha approvato **all'unanimità** la proposta di risoluzione nella seduta plenaria del 30 giugno 2020. La seduta costitutiva della Commissione di inchiesta si è svolta il 2 luglio 2020 e l'orizzonte temporale di azione è fino al 29 dicembre 2020. Nella seduta costitutiva sono stati designati il Presidente, 3 relatori e i membri dell'Ufficio di Presidenza (due membri ciascuno per i due gruppi più grandi e un rappresentante per ciascuno degli altri gruppi, per un totale di 7 membri, tutti con funzioni di vicepresidente). Qui la sua [composizione](#).

Dal 6 luglio 2020 al 26 ottobre 2020 la Commissione di inchiesta ha svolto numerose audizioni e tavole rotonde (qui i [resoconti delle audizioni svolte](#)) con la partecipazione sia di membri del Governo, sia di esperti.

Le audizioni sono state 47, per una durata complessiva di 102 ore, e i soggetti ascoltati 133.

---

<sup>11</sup> In base al Regolamento del Senato, una Commissione di inchiesta viene istituita con un voto favorevole dell'Assemblea su una proposta di risoluzione, esaminata prima dalla Commissione competente.

La Commissione senatoriale ha portato a termine il suo compito elaborando un rapporto che è stato adottato l'8 dicembre 2020 e presentato due giorni dopo in conferenza stampa.

Anche il [rapporto del Senato](#), analogamente a quello della Camera, svolge un'accurata disamina critica dei danni e dei problemi causati in Francia dall'epidemia di Covid-19, cui unisce una serie di proposte per il futuro. Nella parte propositiva, i punti principali sono: la costituzione e la gestione di stock strategici di materiali idonei a fronteggiare epidemie, con particolare riferimento alle maschere protettive; garanzia di continuità delle cure di altre patologie; adeguamento delle capacità di tracciamento; rafforzamento del coordinamento della ricerca scientifica; implementazione della coesione tra la comunità degli esperti in campo sanitario e la società in tutte le espressioni di quest'ultima, a livello sia nazionale che locale; prevenzione e predisposizione di piani d'intervento, sotto la guida di una struttura interministeriale presso la Presidenza del Consiglio; *governance* territoriale che sia il più possibile vicina alle realtà locali.

## SPAGNA

In Spagna, la **dichiarazione dello stato di allarme**, secondo quanto stabilito dall'articolo 116 della [Costituzione](#), spetta al Governo, tramite decreto adottato in Consiglio dei Ministri, per un periodo massimo di 15 giorni. Il dettato costituzionale stabilisce che, in tale evenienza, l'Esecutivo **ne dia conto al Congresso dei deputati**, immediatamente riunito allo scopo, e senza la cui autorizzazione non può essere prorogato il predetto termine; il decreto determina l'ambito territoriale sul quale si spiegano gli effetti della dichiarazione, che in tal caso riguarda l'intera Spagna. L'articolo 162 del [Regolamento del Congresso](#) recepisce il dettato costituzionale, aggiungendovi che "qualora il Governo dichiari lo stato di allarme, presenterà immediatamente al Presidente del Congresso una comunicazione con cui accompagnerà il Decreto adottato in Consiglio dei Ministri".

Si prevede, altresì che, nell'eventualità in cui il Governo, ai sensi dell'articolo 116, comma 2, della Costituzione, intenda **prorogare** il termine di 15 giorni, deve chiedere l'**autorizzazione del Congresso** prima della scadenza del termine originario. In base a tale previsione costituzionale, i gruppi parlamentari possono presentare proposte sulla portata e le condizioni vigenti durante la proroga, sino a due ore prima dell'inizio della seduta convocata per il dibattito relativo alla concessione dell'autorizzazione richiesta. Il dibattito ha luogo in Assemblea e inizia con l'esposizione di un membro del Governo delle ragioni che giustificano la richiesta di proroga dello stato di allarme. Terminata la discussione generale, sono sottoposte a votazione la richiesta e le proposte presentate. Della decisione della Camera verrà informato l'Esecutivo.

Lo stato di allarme, dichiarato a seguito dell'emergenza da COVID-19 il 14 marzo 2020, è stato più volte prorogato. Il 3 novembre 2020 il Consiglio dei ministri spagnolo ha, da ultimo, approvato la [proroga dello stato di allarme](#), previsto dal *Real Decreto* 926/2020, e successive modificazioni, fino al 6 maggio 2021 (vedi [comunicato](#)), a seguito della risoluzione approvata dal Congresso dei Deputati il 29 ottobre.

Il Congresso dei deputati, in ottemperanza alla decisione unanime dell'Ufficio di Presidenza del 28 aprile 2020 ([qui](#) il comunicato stampa) e conformemente a quanto disposto dall'articolo 53 del [Regolamento](#), ha istituito una **Commissione ad hoc per la ricostruzione sociale ed economica** (*Comisión para la Reconstrucción Social y Económica*) su iniziativa di alcuni gruppi parlamentari. Il Regolamento consente infatti la creazione di "Commissioni non permanenti", diverse da quelle di inchiesta (disciplinate all'articolo 52 del Regolamento), su iniziativa dell'Ufficio di Presidenza, di due gruppi parlamentari e di un quinto dei componenti del Congresso, sentita la [Giunta dei portavoce](#)<sup>12</sup>. La Commissione per la ricostruzione sociale ed economica non è dunque una Commissione di inchiesta ma una **Commissione speciale, con oggetto e durata definiti**. Le decisioni della Commissione sono assunte con voto ponderato in base al numero di deputati di ciascuno dei gruppi parlamentari nell'Assemblea.

Le ragioni dell'istituzione della Commissione speciale sono connesse alla pandemia da COVID-19: la crisi sanitaria è diventata infatti una crisi economica e sociale e occorre dunque elaborare soluzioni condivise per fronteggiare tale situazione. Il lavoro della Commissione per la ricostruzione economica e sociale ha riguardato quattro grandi questioni:

- il rafforzamento della sanità pubblica;
- la riattivazione dell'economia e la modernizzazione del modello produttivo;
- il rafforzamento dei sistemi di protezione sociale, dei cittadini e il miglioramento del sistema fiscale;
- la posizione della Spagna nell'Unione europea.

La Commissione per la ricostruzione economica, formata da 46 membri in proporzione alla consistenza numerica dei gruppi, si è costituita il [7 maggio 2020](#) ([qui](#) la composizione della Commissione). Nella seduta costitutiva, il Presidente ha precisato che la "Commissione non è uno strumento di controllo, non è un tavolo di negoziazione tra l'opposizione e il governo, ma piuttosto è la manifestazione dello sforzo collettivo di tutti e tutti i rappresentanti dei cittadini per cercare insieme una soluzione globale, sociale ed economica" per la Spagna. Lo scopo era di proporre misure e cercare accordi, anche nell'allocazione delle risorse.

---

<sup>12</sup> In base all'articolo 39 del Regolamento del Congresso, i portavoce dei Gruppi parlamentari costituiscono la Giunta dei Portavoce, che si riunisce sotto la presidenza del Presidente del Congresso. Alle riunioni della Giunta partecipano almeno un Vicepresidente, uno dei Segretari della Camera e il Segretario Generale. I portavoce o i loro supplenti potranno essere accompagnati da un membro del proprio Gruppo senza diritto di voto. Le decisioni della Giunta dei Portavoce sono sempre adottate in base al criterio del voto ponderato.

La Commissione si è suddivisa in gruppi di lavoro; nella seduta del [3 luglio 2020](#) sono state esaminate e approvate le conclusioni della Commissione, poi sottoposte all'esame del Congresso nelle sedute del [22](#) e [29 luglio 2020](#). Il 29 luglio 2020, l'Assemblea del Congresso ha approvato le **conclusioni della Commissione per la ricostruzione economica e sociale**, il cui lavoro si è ritenuto dunque esaurito.

Successivamente è stata prevista l'istituzione della **Commissione speciale bicamerale di valutazione della crisi sanitaria da COVID-19** (*Comisión Mixta Especial de Evaluación de la crisis sanitaria de la COVID-19*, cfr. l'[iter](#) ed il [testo](#) dell'iniziativa) con la decisione dell'Ufficio di Presidenza del Congresso dei deputati del 17 novembre 2020 (su iniziativa della Giunta dei portavoce, ai sensi dell'art. 53 del [Regolamento](#)), che ha approvato la proposta trasmessa dal Senato dopo l'approvazione del suo *plenum* nella seduta del 21 ottobre (ai sensi dell'art. 59, comma 2, del [Regolamento](#) del Senato). La Commissione non ha avviato i propri lavori<sup>13</sup>.

L'iniziativa per la costituzione della Commissione bicamerale era stata promossa dal Governo il 16 giugno al fine di - recitano le premesse della proposta approvata - effettuare una valutazione delle cause e degli effetti della pandemia da COVID-19, attraverso un "dibattito costruttivo" sugli aspetti da migliorare per le crisi future. La Commissione ha il compito di:

- ✓ considerare le "lezioni apprese" a seguito dell'adozione delle misure adottate per fronteggiare la pandemia da COVID-19, al fine di formulare proposte per preparare le amministrazioni dello Stato, delle Comunità autonome e degli Enti locali, nel quadro della cooperazione tra vari livelli di governo, ad affrontare crisi di simili natura e dimensioni;

- ✓ migliorare il coordinamento delle amministrazioni per ottimizzare la gestione delle risorse a valere sulle risorse *Next Generation EU*.

In breve, verranno analizzate l'esperienza e le conoscenze acquisite durante la crisi causata da COVID-19 in modo che le buone pratiche apprese possano essere sviluppate in futuro.

I possibili ambiti di lavoro sono i seguenti:

- ✓ analisi delle forme di coordinamento tra lo Stato, le Comunità autonome e gli Enti locali nel corso della crisi sanitaria, sia nella gestione amministrativa e delle risorse umane, sia nella gestione delle misure che incidono sulle diverse aree interessate quali la salute, l'istruzione, la protezione sociale, ecc.

- ✓ analisi dell'impatto delle risorse europee sui diversi livelli amministrativi, sulla base di una loro equa ed efficiente distribuzione

---

<sup>13</sup> Al momento della redazione della presente scheda. La scelta di una Commissione bicamerale appare riconducibile alla doppia natura - di Camera di rappresentanza territoriale e di ramo delle *Cortes* - del Senato, che svolge anche funzioni di raccordo tra le politiche governative e l'articolazione delle autonomie. conformemente al dettato costituzionale. Il Senato autorizza gli accordi di cooperazione tra le varie Comunità, si occupa del Fondo di Compensazione Inter-Territoriale e, ai sensi dell'art. 155 Cost., è competente esclusivo nell'autorizzare - a maggioranza assoluta - il Governo all'esercizio del potere sostitutivo nei confronti delle Comunità Autonome per adempiere agli obblighi costituzionali o di legge ovvero per interrompere le attività ritenute gravemente nocive degli interessi generali della Spagna.

- ✓ analisi delle diverse opzioni circa gli aiuti di natura sociale e gli investimenti per rafforzare il tessuto produttivo
- ✓ analisi dei possibili sviluppi futuri delle misure approvate per far fronte all'emergenza da COVID-19
- ✓ analisi del ruolo che lo Stato, le Comunità autonome e gli Enti locali possono svolgere nell'adozione delle misure di sanità pubblica, con particolare riferimento alla loro incidenza sui diritti fondamentali, salvo il rispetto delle competenze di ciascuna amministrazione.

La Commissione è composta da 39 membri delle due Camere, designati dai Gruppi parlamentari in numero proporzionale alla loro consistenza.

I lavori della Commissione si svolgono sulla base di un Piano di lavoro approvato dalla medesima Commissione.

La Commissione ha la durata di sei mesi dalla costituzione. Essa dovrà predisporre una relazione conclusiva (*Informe final*) da presentare ai due rami del Parlamento.