



N. 236 - novembre 2020

LA MODALITÀ DI ESERCIZIO DEL CONTROLLO PARLAMENTARE DURANTE L'EMERGENZA DA COVID-19: L'ESPERIENZA FRANCESE

L'Assemblea nazionale

Lo scorso 17 marzo 2020 la Conferenza dei Presidenti¹ dell'Assemblea nazionale è stata riunita (in videoconferenza) dal Presidente per decidere le modalità di lavoro volte a "conciliare l'indispensabile continuità della vita democratica e il rispetto delle raccomandazioni sanitarie".

Tra le decisioni assunte in quella sede, in accordo con il Governo, figura l'avvio di una indagine conoscitiva (*mission d'information*) sull'impatto, la gestione e le conseguenze di tutte le dimensioni dell'epidemia in Francia. In tale missione trasversale e di durata indeterminata, sarebbe stata garantita la rappresentatività dei gruppi e delle Commissioni permanenti.

La *mission d'information* è disciplinata dall'articolo 145 del Regolamento dell'Assemblea nazionale; di carattere temporaneo, essa 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 una *mission d'information* istituita dalla Conferenza dei Presidenti, come appunto nel caso in esame, sulla base di una modifica regolamentare approvata nel 2003 e modificata nel 2009, l'Ufficio di Presidenza segue per la sua composizione le regole delle commissioni di inchiesta, ossia deve rispecchiare la proporzione dei gruppi politici ed è composto da un presidente, 4 vicepresidenti e 4 segretari. Il *Conseil constitutionnel* ha precisato che questo tipo di *mission* create dalla Conferenza dei presidenti devono avere una durata temporanea a svolgere un ruolo di informazione². La creazione di queste missioni nella Conferenza dei Presidenti, su iniziativa del Presidente dell'Assemblea, conferisce una

certa solennità ai lavori, che solitamente riguardano temi sensibili o temi di attualità, di interesse per tutti i gruppi politici e tutte le Commissioni, tanto più che il Presidente dell'Assemblea ha la possibilità di presiedere

¹ In base all'articolo 47 del [Regolamento dell'Assemblea nazionale](#), la Conferenza dei Presidenti è composta, oltre che dal Presidente, da: i Vice Presidenti dell'Assemblea; i Presidenti delle Commissioni permanenti; i relatori generali della Commissione degli affari sociali e della Commissione

delle finanze; il Presidente della Commissione degli affari euro-pei; i Presidenti dei gruppi.

² Per maggiori informazioni sulle Commissioni di inchiesta e sulle *mission d'information* istituite dalla Conferenza dei Presidenti, per l'Assemblea nazionale, si veda [qui](#).

la missione. Dal 2009 la funzione di Presidente o relatore è conferita di diritto a un membro di un gruppo di opposizione, se tali funzioni non sono svolte dalla stessa persona. Il lavoro delle missioni di informazione comprende audizioni ed eventualmente sopralluoghi; le relazioni possono dar luogo a dibattito senza votazione. A seconda dello scopo della missione, possono anche concludersi con la presentazione di un disegno di legge confermato, se necessario, da tutti i membri della missione, di un disegno di legge o la presentazione di un decreto.

Il 1° aprile 2020 si è dato dunque avvio alla [mission d'information sull'impatto, la gestione e le conseguenze del Coronavirus-COVID-19](#): di fatto consiste in una **procedura informativa**, assimilabile ad una indagine conoscitiva, ma intrapresa da un **organismo appositamente istituito**, composto da 31 deputati, cui si aggiungono gli 8 Presidenti delle Commissioni permanenti. 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 8 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.

I [lavori](#) della *mission d'information* si sarebbero dovuti svolgere in due fasi: nella prima

fase, l'oggetto principale doveva essere il controllo delle misure prese in applicazione dello stato d'emergenza sanitario, soprattutto attraverso le audizioni dei membri del Governo e l'invio di quesiti scritti alle amministrazioni; nella seconda fase, il campo d'azione doveva essere esteso alla valutazione della crisi e alle sue conseguenze in tutti i settori, eventualmente esercitando le prerogative di una Commissione di inchiesta.

In questa sede, sono state svolte, dal 1° aprile al 26 maggio 2020, 17 audizioni.

Il [3 giugno 2020](#), a conclusione della prima fase dei lavori, la *mission d'information* ha adottato il [Rapport d'information](#), nel quale ha riepilogato tutte le tappe della situazione emergenziale (dall'introduzione dello stato di emergenza sanitaria alla strategia di deconfinamento³), 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](#)⁴ 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

³ 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)*.

⁴ In base all'art. 5-ter dell'ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958, le Commissioni permanenti o speciali e gli organi permanenti creati all'interno di una delle due Assemblee parlamentari per controllare l'azione del Governo o per valutare le politiche pubbliche il cui campo esula dalla sfera

di competenza di un unico comitato permanente possono chiedere all'Assemblea alla quale appartengono, per una determinata missione e per un periodo non superiore a sei mesi, di vedersi attribuite le prerogative delle Commissioni d'inchiesta. L'art. 6 della citata ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958 fissa le modalità di composizione e funzionamento delle Commissioni di inchiesta, composte in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi politici. Esse hanno una durata temporanea, pari a sei mesi dalla data di approvazione della risoluzione istitutiva e la loro attività termina con la presentazione di un rapporto. Le funzioni di presidente o di relatore vengono affidate ad un rappresentante dell'opposizione.

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**.

Il 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](#)⁵) per creare una **Commissione di inchiesta, composta da 36 membri**, deputata alla valutazione 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 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.

a cura di R. Di Cesare

*Ufficio ricerche sulla legislazione
comparata e C.E.R.D.P.*

(Aggiornata al 6 novembre 2020)

⁵ 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.