



## **Deroghe, eccezioni e urgenza d'intervento: il processo decisionale nell'emergenza sanitaria**

DI CRISTIANA FIORAVANTI\*

Sommario: 1. Considerazioni introduttive: l'*urgenza* nella gestione dell'emergenza – 2. L'utilizzo dell'eccezione al periodo di otto settimane (art. 4, Protocollo n.1). – 3. Gli adeguamenti procedurali: il voto a distanza nel Parlamento europeo e le deroghe al regolamento interno del Consiglio. – 4. Considerazioni conclusive.

### **1. Considerazioni introduttive: l'*urgenza* nella gestione dell'emergenza**

Dalla lettura della Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea degli ultimi mesi e dallo spazio riservato nel sito *EUR-lex* all'azione dell'Unione europea volta a fronteggiare l'emergenza sanitaria in atto – racchiuso nell'eloquente espressione “la risposta dell'UE alla Covid-19” –, emerge l'ampiezza dell'intervento delle Istituzioni, anche sotto il profilo del ventaglio degli strumenti utilizzati a tal fine. Del resto, nel confronto con precedenti crisi sanitarie – come nella gestione dell'influenza aviaria, peraltro tuttora in corso<sup>1</sup> – è di tutta evidenza che la pandemia dovuta alla Covid-19 non ha eguali.

Certo, si sarebbe potuto – auspicabilmente si potrà in futuro – fare di più e meglio, anche a Trattati invariati<sup>2</sup>. Vero è che dopo le iniziali latitanze, incertezze e le evidenti difficoltà che a tratti riaffiorano, non è mancato lo sforzo delle Istituzioni nell'affrontare l'emergenza e nell'orientare e coordinare l'azione degli Stati membri. Basti, a tal proposito, il riferimento agli orientamenti generali, alle raccomandazioni e alle linee guida volti a favorire il coordinamento

---

\* Professoressa ordinaria di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi di Ferrara.

<sup>1</sup> Si veda la normativa dell'Unione e, in particolare, il regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, relativo alle malattie animali trasmissibili e che modifica e abroga taluni atti in materia di sanità animale («normativa in materia di sanità animale»), nonché gli aggiornamenti nel sito [https://ec.europa.eu/food/animal-diseases/control-measures/avian-influenza\\_en](https://ec.europa.eu/food/animal-diseases/control-measures/avian-influenza_en).

<sup>2</sup> Si veda la lucida e, insieme, appassionata riflessione di G. TESAURO, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, n. 3, 18 aprile 2020 in *www.aisdue.eu*, pp.10-17.

fra gli Stati membri, non solo nella gestione dell'emergenza sanitaria ma anche in vista della revoca delle misure di contenimento e del superamento della pesante crisi economica e sociale<sup>3</sup>. Sotto quest'ultimo profilo, oltre agli interventi posti in essere dalla Banca centrale europea, si segnalano le decisioni del Consiglio che, sul fondamento dell'art. 122 TFUE, ha finalmente adottato misure di coordinamento «in spirito di solidarietà» apportando modifiche al meccanismo di sostegno in emergenza e introducendo la misura temporanea per attenuare i rischi di disoccupazione<sup>4</sup>. Infine, va dato conto della tempestiva adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio delle decisioni con le quali si è disposto, da un lato, il finanziamento di misure di bilancio immediate nel contesto dell'epidemia e, dall'altro lato, l'utilizzo del margine per imprevisti al fine di fornire assistenza di emergenza agli Stati membri e per il rafforzamento del meccanismo unionale di protezione civile<sup>5</sup>.

Non meno intensa è peraltro risultata l'azione delle Istituzioni tesa all'adozione di atti che – in ragione della competenza dell'Unione in molti settori toccati dalla crisi sanitaria, anche ricorrendo alla clausola di flessibilità<sup>6</sup> – potessero risultare adeguati a sorreggere l'impegno nella risposta all'emergenza. L'elenco dei settori è davvero ampio e copre molte delle materie su cui insiste la competenza, a vario titolo, dell'Unione: sanità, agricoltura e pesca, concorrenza, consumatori, dogane, mercato unico digitale, occupazione e politica sociale, imprese, relazioni esterne, commercio estero, sicurezza dei prodotti alimentari, mercato interno, politica regionale, trasporti.

Orbene, il tratto comune di tutti gli interventi normativi posti in essere dall'Unione è rappresentato dalla necessità di agire con la massima *tempestività* e di superare, laddove presenti, *impasse* procedurali, sul presupposto che l'Unione europea si trova, per l'appunto, di fronte a una «emergenza collettiva per la salute pubblica senza precedenti nella storia recente che richiede azioni ambiziose, coordinate ed urgenti delle politiche su tutti i fronti»<sup>7</sup>. È in questa dimensione di urgenza che le Istituzioni sono pertanto intervenute sia al fine della revisione e dell'adeguamento degli atti in vigore, sia al fine di arricchire il quadro normativo per

---

<sup>3</sup> Si vedano gli atti, in particolare della Commissione, in [www.eurlex.europa.eu](http://www.eurlex.europa.eu). Fra questi spicca la *Tabella di marcia comune europea. Verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19* ([https://ec.europa.eu/info/files/communication-european-roadmap-lifting-coronavirus-containment-measures\\_it](https://ec.europa.eu/info/files/communication-european-roadmap-lifting-coronavirus-containment-measures_it)), presentate dalla Presidente della Commissione europea e dal Presidente del Consiglio europeo, in risposta all'invito disposto dal Consiglio europeo il 26 marzo 2020. Sull'insieme degli atti di *soft law* che si sono susseguiti e si susseguono nel corso dell'emergenza sanitaria, v. O. STEFAN, *COVID-19 Soft Law: Voluminous, Effective, Legitimate? A Research Agenda*, in *European Papers*, [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu), 3 June 2020, pp. 1-8.

<sup>4</sup> Cfr. i regolamenti (UE) 2020/521 del Consiglio del 14 aprile 2020 (che attiva il sostegno di emergenza a norma del regolamento (UE) 2016/369 e che ne modifica disposizioni in considerazione dell'epidemia di COVID-19) e (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (*SURE*) a seguito dell'epidemia di Covid-19.

<sup>5</sup> Cfr. decisione (UE) 2020/545 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2020 relativa alla mobilitazione dello strumento di flessibilità per finanziare misure di bilancio immediate nel contesto dell'epidemia di COVID-19 e per il rafforzamento della Procura europea; decisione (UE) 2020/546 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2020 relativa alla mobilitazione dello strumento di flessibilità per finanziare misure di bilancio immediate nel contesto dell'epidemia di COVID-19; decisione (UE) 2020/547 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2020 relativa alla mobilitazione del margine per imprevisti nel 2020 per fornire assistenza di emergenza agli Stati membri e rafforzare ulteriormente il meccanismo unionale di protezione civile (rescEU) in risposta all'epidemia di COVID-19.

<sup>6</sup> V. il regolamento (UE) 2020/699 del Consiglio del 25 maggio 2020 relativo a misure temporanee riguardanti le assemblee generali delle società europee (SE) e delle società cooperative europee (SCE).

<sup>7</sup> Cfr. il 4 considerando della decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17).

fronteggiare l'inaspettata e grave emergenza; ma lo hanno dovuto fare utilizzando pur sempre un processo decisionale che offre pochi margini all'urgenza di intervento.

Così, a parte i numerosi *regolamenti di esecuzione* della Commissione dettati dalla necessità di prevedere tempestivamente deroghe e rinvii nelle diverse materie, la produzione normativa che ha interessato sia la revisione di *atti legislativi* già in vigore sia l'adozione di nuova disciplina è stata emanata, in larga parte, ricorrendo alla procedura legislativa ordinaria. Ed ecco allora che, per garantire la necessaria tempestività, sono stati utilizzati tutti i margini consentiti: dalla previsione dell'immediata entrata in vigore all'atto della pubblicazione in Gazzetta e in taluni casi dell'applicazione retroattiva della disciplina<sup>8</sup>, sino al costante ricorso all'eccezione al periodo di otto settimane di cui all'art. 4 del Protocollo n.1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea.

Occorre inoltre evidenziare che nella recente proposta di regolamento che istituisce un *dispositivo per la ripresa e la resilienza*, la Commissione mette altresì in risalto non solo come le scelte operate – coerenti con quelle già adottate o in via di adozione – sono dettate dalla finalità di «raggiungere il prima possibile un accordo tra i colegislatori», per permettere loro di «adottarla tempestivamente»<sup>9</sup>. Sotto quest'ultimo profilo, va altresì rilevato che gli atti legislativi adottati fra marzo e maggio 2020 in risposta all'emergenza sanitaria hanno mediamente richiesto un mese per la loro adozione definitiva e la pubblicazione in Gazzetta, sulla base di proposte della Commissione che, in considerazione della straordinaria urgenza, sono state elaborate senza procedere preventivamente alla consultazione ufficiale delle parti interessate e alla valutazione d'impatto<sup>10</sup>.

Infine, e pur sempre nell'ottica di salvaguardare la tempestività nell'azione, sono stati disposti interventi d'urgenza volti a superare difficoltà procedurali in vista dell'intensa attività delle Istituzioni, resa problematica dall'introduzione di misure di contenimento sociale. Il Parlamento europeo ha pertanto introdotto, con apposita decisione dell'Ufficio di Presidenza, un meccanismo per consentire la votazione a distanza salvaguardando, nel contempo, l'espressione indipendente, libera e personale del voto dei deputati. Il Consiglio, dal canto suo, ha disposto una deroga temporanea – rinnovata per ben due volte – al regolamento interno per consentire la convocazione delle sessioni formali, superando in tal modo i limiti derivanti dalle difficoltà di viaggio e di spostamento dei suoi componenti<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. il 22 considerando del regolamento (UE) 2020/698 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020 recante misure specifiche e temporanee in considerazione dell'epidemia di Covid-19 con riguardo al rinnovo o alla proroga di taluni certificati, licenze e autorizzazioni e al rinvio di talune verifiche e attività formative periodiche in taluni settori della legislazione in materia di trasporti: «a causa dell'improvvisa e imprevedibile natura dell'epidemia di Covid-19 è stato impossibile adottare le pertinenti misure in tempo utile. Le disposizioni del presente regolamento dovrebbero pertanto riguardare anche il periodo precedente la sua entrata in vigore. Data la natura di tali disposizioni, da un simile approccio non deriva una violazione del legittimo affidamento degli interessati».

<sup>9</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 maggio 2020 COM(2020) 408, che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>10</sup> Si veda, ad es., oltre alla proposta indicata alla nota precedente, la proposta della Commissione, presentata il 29 aprile 2020, di regolamento del Parlamento e del Consiglio recante misure specifiche e temporanee in considerazione dell'epidemia di Covid-19 con riguardo al rinnovo o alla proroga di taluni certificati, licenze e autorizzazioni e al rinvio di talune verifiche e attività formative periodiche in taluni settori della legislazione in materia di trasporti (2020/0068 COD), definitivamente adottata il 25 maggio 2020.

<sup>11</sup> V. *infra*, par. 3.

Le riflessioni che seguono sono dedicate all'analisi dei meccanismi utilizzati al fine di rispondere all'urgenza imposta dall'emergenza sanitaria. Stante la mancanza – come è stato autorevolmente scritto – di una «chiara competenza cautelare e d'urgenza nel processo decisionale»<sup>12</sup>, le Istituzioni si sono dovute infatti affidare ai margini offerti dal quadro normativo in vigore.

## **2. L'utilizzo dell'eccezione al periodo di otto settimane (art. 4, Protocollo n.1).**

Il coinvolgimento *diretto* dei Parlamenti nazionali nelle attività dell'Unione avviene – come noto – sulla base dei Protocolli n. 1 e 2 allegati ai Trattati. Il primo dispone la trasmissione, oltre che dei documenti redatti dalla Commissione, dei programmi legislativi annuali, dei documenti di programmazione e di strategia politica, anche dei progetti di atti legislativi. Il secondo disciplina, fra l'altro, la procedura in virtù della quale i Parlamenti nazionali esercitano il controllo *ex ante* sul rispetto del principio di sussidiarietà. A decorrere dalla data di trasmissione, i parlamenti nazionali o ciascuna camera di questi può infatti, entro un termine di otto settimane, inviare al Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, un parere motivato sulla non conformità al principio del progetto di atto legislativo. Dal canto suo, l'art. 4 del Protocollo n. 1 prevede che debba intercorrere lo stesso periodo di otto settimane fra la data di trasmissione ai Parlamenti nazionali e la data di iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio ai fini dell'adozione dell'atto, a meno che non ricorrano *ragioni di urgenza* che legittimano eccezioni «le cui motivazioni sono riportate nell'atto». Inoltre, e pur sempre per le medesime ragioni, è previsto che entro lo stesso termine, non possa essere constatato alcun accordo riguardante il progetto, se non in «casi urgenti debitamente motivati», né possa il Consiglio adottare una posizione se non decorsi dieci giorni dall'iscrizione del progetto di atto legislativo all'ordine del giorno.

Non è mancata, anche di recente, la riflessione sulla revisione dei Protocolli, sia al fine di ampliare il lasso di tempo concesso ai Parlamenti nazionali, sia sulla rivisitazione delle modalità di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà nel dialogo fra Commissione e Parlamenti<sup>13</sup>. Non risulta sia invece stata posta in discussione la disciplina relativa alla sospensione determinata da ragioni di urgenza, né approfondito il tema della “caratterizzazione” dell'urgenza ai fini del ricorso alla previsione derogatoria contemplata dalla norma.

È pur vero del resto che, prima che l'emergenza in atto elevasse a regola l'eccezione, il ricorso alla sospensione delle otto settimane ha trovato applicazione in uno spazio tutto considerato ridotto. In particolare, la sospensione ha riguardato progetti di atti tesi ad apportare modifiche formali con riguardo alle date di recepimento di direttive o d'applicazione di regolamenti, vuoi per evitare obblighi legislativi eccessivamente onerosi a carico degli Stati membri derivanti dalla successiva adozione di ulteriore disciplina, vuoi per concedere tempo adeguato agli operatori per prepararsi al meglio in vista dell'applicazione delle nuove misure<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Cfr. G. TESAURO, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, cit., p. 16.

<sup>13</sup> V. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Riunione dei Presidenti della Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione europea nei Parlamenti dei Parlamenti dell'Unione stessa* (Zagabria, 19-20 gennaio 2020), *Dossier europei*, n. 73, in particolare pp. 13 ss. Sul dialogo politico fra la Commissione e i Parlamenti, v. inoltre la documentazione resa disponibile in [www.ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments\\_eu](http://www.ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_eu).

<sup>14</sup> Cfr.: direttiva (UE) 2013/58 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che modifica la direttiva 2009/138/CE (solvibilità II) per quanto riguarda il suo termine di recepimento e la sua data di applicazione

In altre ipotesi l'urgenza è stata ricondotta alla necessità di prevedere modifiche finanziarie connesse all'utilizzo di fondi europei. In tali casi, le esigenze di intervento urgente hanno riguardato atti adottati al fine di assicurare che le assegnazioni residue potessero essere finanziariamente impegnate in tempo utile, per consentire il reimpiego di quote altrimenti indisponibili da parte degli Stati membri, per garantire loro continuità nella gestione di specifiche politiche nell'ultimo anno del periodo di programmazione o, da ultimo, per favorire l'immediato utilizzo dei fondi<sup>15</sup>.

Si rinvencono poi atti relativi a misure commerciali disposte nel quadro della politica europea di vicinato. In un caso, si è trattato di misure con le quali si è anticipata l'applicazione di interventi sui dazi doganali nei rapporti con l'Ucraina già convenuti nell'accordo di associazione, in conseguenza della crisi politica, sociale ed economica del 2014, con la contestuale previsione che il sistema di preferenze accordato sarebbe stato sospeso in caso di mancato rispetto dei diritti umani da parte dell'Ucraina<sup>16</sup>. Nell'altro caso, le misure avevano riguardato la Repubblica tunisina: per alleviare, in tempi brevi, le pesanti ricadute economiche, specie nel settore del turismo, che si erano determinate a seguito degli attentati terroristici del 2015, il Consiglio si era infatti orientato a considerare la possibilità di accordare talune misure eccezionali e temporanee a sostegno dell'economia di quel Paese<sup>17</sup>. Infine, va dato conto degli atti adottati in vista del recesso del Regno Unito e dell'urgenza nella regolamentazione dei

---

nonché il termine di abrogazione di talune direttive (solvibilità I); direttiva (UE) 2018/411 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2018 che modifica la direttiva (UE) 2016/97 per quanto riguarda la data di applicazione delle misure di recepimento degli Stati membri; regolamento (UE) N. 248/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 che modifica il regolamento (UE) 260/2012 per quanto riguarda la migrazione ai bonifici e agli addebiti diretti a livello di Unione; regolamento (UE) 528/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013 recante modifica del regolamento (CE) n. 450/2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato), per quanto riguarda la data di applicazione; regolamento (UE) 2016/2340 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016 che modifica il regolamento (UE) n. 1286/2014 relativo ai documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati per quanto riguarda la data di applicazione.

<sup>15</sup> Cfr.: regolamento (UE) 2017/2305 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2017 che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le modifiche alle risorse per la coesione economica, sociale e territoriale e alle risorse per l'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione e per l'obiettivo della Cooperazione territoriale europea; regolamento (UE) 2018/1719 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse per la coesione economica, sociale e territoriale e le risorse per l'obiettivo Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione; regolamento (UE) 2018/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2018 che modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio relativamente al reimpegno della quota residua degli importi impegnati per sostenere l'attuazione delle decisioni (UE) 2015/1523 e (UE) 2015/1601 del Consiglio o all'assegnazione di tali importi ad altre azioni previste dai programmi nazionali; regolamento (UE) 2019/288 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 febbraio 2019 che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013 per quanto riguarda alcune norme sui pagamenti diretti e sul sostegno allo sviluppo rurale per gli anni 2019 e 2020; regolamento (UE) 2020/127 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 gennaio 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1306/2013 per quanto riguarda la disciplina finanziaria a decorrere dall'esercizio finanziario 2021 e il regolamento (UE) n. 1307/2013 per quanto riguarda la flessibilità tra i pilastri per l'anno civile 2020.

<sup>16</sup> Cfr. regolamento (UE) N. 1150/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 ottobre 2014 che modifica il regolamento (UE) n. 374/2014 sulla riduzione o sulla soppressione dei dazi doganali sulle merci originarie dell'Ucraina.

<sup>17</sup> Cfr. regolamento (UE) 2016/580 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 aprile 2016 sull'introduzione di misure commerciali autonome di emergenza a favore della Repubblica tunisina.

trasporti e servizi collegati nonché per l'utilizzo di fondi europei per il sostegno di lavoratori in esubero, derivanti dall'incertezza sui tempi e sui modi del recesso<sup>18</sup>.

Nel confronto con i casi appena ricordati, l'urgenza d'intervento derivata dall'emergenza sanitaria ha assunto ben altra rilevanza: i *considerando* degli atti legislativi riportano, nel prevedere il ricorso all'eccezione dell'art.4 del Protocollo n. 1, l'indifferibile necessità di immediati interventi, sul presupposto che l'emergenza sanitaria impone azioni repentine. E in effetti, a partire dal primo regolamento del 30 di marzo, è costante il ricorso all'eccezione del periodo di otto settimane in tutti gli atti legislativi adottati per contrastare, o quanto meno contenere, l'emergenza in atto. Se ne è infatti disposto l'utilizzo per il differimento nel recepimento di direttive o nell'applicazione di regolamenti; in occasione dell'adozione di specifiche misure volte ad "attenuare" gli effetti dell'epidemia in molteplici settori fra cui trasporti e infrastrutture, dispositivi medici, pesca e acquacoltura; per l'adozione di meccanismi di flessibilità nell'utilizzo dei fondi strutturali e d'investimento europei e per interventi di assistenza a favore dei paesi che stanno negoziando l'allargamento come per quelli in rapporto di vicinato<sup>19</sup>.

### **3. Gli adeguamenti procedurali: il voto a distanza nel Parlamento europeo e le deroghe al regolamento interno del Consiglio.**

In conseguenza delle difficoltà di spostamento e di accesso alle sedi di lavoro, le riunioni delle Istituzioni hanno avuto luogo mediante collegamenti assicurati da remoto in videoconferenza. Così è avvenuto oltre che per il Consiglio europeo, anche per il Consiglio che

---

<sup>18</sup> Cfr.: regolamento (UE) 2019/503 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 marzo 2019 relativo a determinati aspetti della sicurezza e della connettività delle ferrovie in relazione al recesso del Regno Unito dall'Unione; regolamento (UE) 2019/1795 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2019 recante modifica dei regolamenti (UE) 2019/501 e (UE) 2019/502 per quanto riguarda i rispettivi periodi di applicazione; regolamento (UE) 2019/1796 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2019 che modifica il regolamento (UE) n. 1309/2013 sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (2014-2020).

<sup>19</sup> Cfr., fra gli altri: regolamento (UE) 2020/698 Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020, cit.; regolamento (UE) 2020/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020 che modifica il regolamento (UE) 2017/352 al fine di consentire all'ente di gestione di un porto o all'autorità competente di concedere flessibilità per quanto riguarda la riscossione dei diritti d'uso dell'infrastruttura portuale; decisione (UE) 2020/701 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020 sulla fornitura di assistenza macro finanziaria ai paesi partner dell'allargamento e del vicinato nel contesto della pandemia di Covid-19; regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus); regolamento (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica; regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19; regolamento (UE) 2020/559 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'introduzione di misure specifiche volte ad affrontare l'epidemia di COVID-19; regolamento (UE) 2020/560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 508/2014 e (UE) n. 1379/2013 per quanto riguarda misure specifiche per attenuare l'impatto dell'epidemia di COVID-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura; regolamento (UE) 2020/561 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica il regolamento (UE) 2017/745 relativo ai dispositivi medici, per quanto riguarda le date di applicazione di alcune delle sue disposizioni.

si è frequentemente riunito nelle sue diverse formazioni e per il Parlamento europeo<sup>20</sup>. Tuttavia, se il meccanismo del collegamento da remoto ha comunque consentito lo svolgimento delle riunioni, si è reso viceversa necessario modificare – sia pure in via temporanea – i regolamenti interni del Consiglio e del Parlamento europeo al fine di garantire la continuità istituzionale nel processo decisionale a fronte, per l'appunto, dell'urgenza di intervento imposta dalla situazione.

A tal fine, con decisione del 23 marzo 2020, successivamente reiterata per ben due volte, il Consiglio ha pertanto disposto una deroga temporanea al proprio regolamento interno<sup>21</sup>. Sul presupposto che l'impossibilità di presenziare fisicamente alle riunioni rendeva difficile raggiungere il *quorum* richiesto dall'articolo 11, paragrafo 4, del regolamento interno e, di conseguenza, tenere le sessioni formali del Consiglio, si è così disposto – in via eccezionale e con la previsione dell'immediata applicazione della procedura introdotta – di derogare temporaneamente all'articolo 12, paragrafo 1, primo comma, del regolamento interno del Consiglio per quanto riguarda le decisioni di utilizzare la procedura scritta normale. Il ricorso a tale procedura è previsto, oltre che per motivi di urgenza anche quando un atto debba essere adottato entro un certo termine e non siano programmate riunioni del Consiglio, ma la decisione di ricorrervi richiede, a termini di regolamento, che quando esso sia proposto dal Coreper sia necessaria l'unanimità. Con la modifica introdotta, è stato invece disposto che la decisione del Coreper di ricorrere alla procedura scritta normale sia assunta conformemente alla modalità di votazione applicabile per l'adozione dell'atto del Consiglio. Nei *considerando* della decisione di deroga si precisa peraltro che «il ricorso alla procedura scritta normale quale alternativa all'adozione di atti del Consiglio nelle sessioni del medesimo dovrebbe essere preceduto da un'accurata preparazione in sede di Coreper». Inoltre, pur nell'urgenza che legittima la deviazione dalla regola, è previsto che «l'atto del Consiglio interessato dovrebbe, ove possibile e pertinente, essere oggetto di una discussione politica preliminare da parte dei ministri, per esempio mediante videoconferenza informale»: ciò al fine di garantire «nella massima misura possibile, tra l'altro, il coordinamento nazionale, la trasparenza pubblica e il coinvolgimento dei parlamenti nazionali conformemente alle pratiche degli Stati membri»<sup>22</sup>.

Il Parlamento europeo, dal canto suo, con decisione dell'Ufficio di Presidenza del 20 marzo 2020, al fine di superare le difficoltà derivanti dalla modalità di voto elettronico che richiede la presenza fisica dei deputati e per garantire la continuità nell'attività legislativa e di bilancio e, in particolare, «di svolgere appieno il proprio ruolo nell'assicurare l'adozione delle eventuali misure urgenti necessarie a livello dell'Unione», ha disposto un sistema di voto

---

<sup>20</sup> Per una valutazione d'insieme specie con riguardo alle difficoltà e ai limiti derivanti dal “forzato ricorso” a riunioni non in presenza v.: J. GREUBEL, *Virtual meetings are all well and good while Brussels perseveres COVID-19 restrictions, but will be insufficient to provide the same leeway that in-person decision-making does*, in <https://www.epc.eu/en/publications/Governing-in-times-of-social~31ed40>; *How COVID-19 is influencing EU institutions' international partnership work*, in <https://concordeurope.org/blog/2020/03/24/covid-19-eu-institutions-partnership-work/>.

<sup>21</sup> Cfr. decisione (UE) 2020/430 del Consiglio del 23 marzo 2020 recante deroga temporanea al regolamento interno del Consiglio alla luce delle difficoltà di viaggio dovute alla pandemia di COVID-19 nell'Unione; decisione (UE) 2020/556 del Consiglio del 21 aprile 2020 che proroga la deroga temporanea al regolamento interno del Consiglio introdotta dalla decisione (UE) 2020/430 alla luce delle difficoltà di viaggio dovute alla pandemia di Covid-19 nell'Unione; decisione (UE) 2020/702 del Consiglio del 20 maggio 2020 che proroga ulteriormente la deroga temporanea al regolamento interno del Consiglio introdotta dalla decisione (UE) 2020/430 e prorogata dalla decisione (UE) 2020/556 alla luce delle difficoltà di viaggio dovute alla pandemia di Covid-19 nell'Unione.

<sup>22</sup> Cfr. il 4 *considerando* della decisione (UE) 2020/430, cit.

alternativo<sup>23</sup>. Tale modalità, di natura temporanea e soggetta ove necessario alle revisioni che si rendano eventualmente necessarie, consente al Parlamento di tenere votazioni urgenti, mediante l'utilizzo di e-mail. I singoli deputati, ricevuta la scheda di voto, compilano e procedono alla restituzione previa scansione della stessa firmata.

È in virtù di tali misure che si è così assicurata la continuità nell'attività normativa del Parlamento europeo e del Consiglio. Si tratta peraltro di deroghe di natura eccezionale e temporalmente limitate. Ma, in prospettiva, pare opportuno prevedere e regolamentare le apposite procedure cui fare ricorso nei casi di necessità e urgenza, per evitare il rischio che il vuoto normativo paralizzi l'attività istituzionale proprio nei casi in cui invece è di massima importanza assicurare continuità e tempestività d'azione<sup>24</sup>.

#### 4. Considerazioni conclusive

Lo sguardo d'insieme sulla produzione normativa dell'Unione europea nei mesi dell'emergenza sanitaria consente di cogliere non solo l'ampiezza dell'azione dell'Unione – nei limiti delle competenze che i Trattati le attribuiscono e nel massiccio ricorso ad atti di *soft law* – ma anche lo sforzo profuso per agire nei tempi rapidi imposti da un'emergenza sanitaria senza precedenti. Nel quadro esistente e in mancanza di procedure d'urgenza codificate, il processo decisionale si è avvalso, oltre che di apposite deroghe apportate ai regolamenti interni del Parlamento europeo e del Consiglio, dei margini consentiti dall'ordinamento. In particolare, sotto quest'ultimo profilo, la Commissione europea si è orientata a elaborare proposte non precedute – stante l'urgenza – da consultazioni e valutazioni d'impatto e dichiaratamente volte a favorire l'accordo fra i colegislatori, in vista di una pronta approvazione. La Commissione ha inoltre costantemente fatto ricorso all'eccezione della regola delle otto settimane di cui all'art. 4 del Protocollo n. 1 e ha prospettato, di regola, l'immediata entrata in vigore degli atti a seguito della loro tempestiva pubblicazione in Gazzetta. Laddove necessario è stata anche disposta l'applicazione retroattiva della disciplina e percorsa la via del ricorso alla clausola di flessibilità per sopperire alla mancanza di poteri conferiti dal Trattato sul funzionamento.

L'emergenza sanitaria, nella sua fase acuta, pare per il momento allentare: va perciò sfruttata utilmente la pausa concessa per riflettere sulla necessità di prevedere adeguati strumenti per rafforzare il processo decisionale dell'Unione nell'emergenza, consentendole di agire con tempestività in caso di minacce sanitarie transfrontaliere. A Trattati invariati – e *invariabili* nei tempi brevi – non sono molte le opzioni praticabili, al di là dell'adozione di possibili linee guida che codifichino e possibilmente valorizzino la prassi già sperimentata nel ricorso alle *vie di fuga* offerte dal quadro normativo esistente. Laddove, invece, maturi il consenso per l'adozione di una disciplina che miri ad assicurare, anche dal punto di vista procedurale, interventi d'urgenza, non può che soccorrere la clausola di flessibilità, come del

---

<sup>23</sup> V. la Decisione dell'Ufficio di Presidenza del 20 marzo 2020 che integra la decisione del 3 maggio 2004 sulle disposizioni relative alle votazioni, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu). Sul ricorso all'uso della nuova modalità di voto v. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/649348/EPRS\\_ATA\(2020\)649348\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/649348/EPRS_ATA(2020)649348_EN.pdf); [www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/6b691416-a7f0-46fe-ada7-a78231b0d49c/No.27\\_National\\_Parliaments\\_procedures\\_following\\_COVID-19.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/6b691416-a7f0-46fe-ada7-a78231b0d49c/No.27_National_Parliaments_procedures_following_COVID-19.pdf).

<sup>24</sup> Sul voto elettronico a distanza v., in prospettiva interna e comparata, F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, No. 6, 2020 e R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, *ibidem*, No. 8, 2020.



resto già prospettato in dottrina da chi ha immaginato «un atto dell'Unione sulle emergenze in generale», sorretto da «una chiara competenza cautelare e d'urgenza nel processo decisionale»<sup>25</sup>.

Restano – anzi si moltiplicano – le emergenze sociali, economiche che dalla prima sono derivate e che pure richiederanno interventi tempestivi, per risultare efficacemente gestite e contrastate. Si apre dunque un nuovo, non meno delicato, scenario che impegna, da un lato, l'Unione a sfruttare appieno le competenze che le sono assegnate, dall'altro gli Stati membri a rispondere all'obbligo di ricercare e promuovere quello spirito di solidarietà che, al fondo, è la radice più profonda della rinascita<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr. G. TESAURO, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, cit., p. 16.

<sup>26</sup> V. S. BASTIANON, *Uniti nell'uguaglianza*, n. 1, 6 aprile 2020, in [www.aisdue.eu](http://www.aisdue.eu).