



Diritto UE

Le questioni pregiudiziali (...o di costituzionalità), anche in tempo di COVID, non sono un passe-partout

A commento dell'ordinanza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2020, causa C-220/20

di [Vincenzo Sciarabba](#)

1 febbraio 2021

Le questioni pregiudiziali (...o di costituzionalità), anche in tempo di COVID, non sono un *passe-partout* (a commento dell'ordinanza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2020, causa C-220/20)*

di Vincenzo Sciarabba

Sommario: 1. Introduzione – 2. Precisazioni sulla “questione” posta – 3. Le ragioni dell’irricevibilità: alcuni principi generali... – 4. ...e la loro applicazione al caso di specie – 5. Chiarimenti ulteriori – 6. A proposito dell’applicabilità della Carta dei diritti – 7. Profili di merito: cenni preliminari e rinvio – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Con [ordinanza del 10 dicembre 2020, in causa C-220/20](#), la Corte di giustizia ha dichiarato “manifestamente irricevibile” una questione pregiudiziale sottoposta da un Giudice di pace italiano (in specie di Lanciano, in Provincia di Chieti) con [ordinanza del 18 maggio del 2020](#), pervenuta in cancelleria il 28 maggio 2020, nella quale si chiedeva «[s]e gli articoli 2, 4, comma 3,

6, comma 1, e 9 del Trattato dell'Unione, gli articoli 67, commi 1 e 4, 81 e 82 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea, in combinato disposto con gli articoli 1, 6, 20, 21, 31, 34, 45 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ost[i]no rispetto a disposizioni interne, quali gli articoli 42, 83 e 87 del decreto legge 17 marzo 2020 n. 18, la delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei Ministri che ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale sanitaria per sei mesi fino al 31 luglio 2020, gli articoli 14 e 263 del decreto legge 19 maggio 2020 n. 34, che hanno prorogato lo stato di emergenza nazionale per Covid-19 e la paralisi della giustizia civile e penale e dell'attività di lavoro amministrativo degli Uffici giudiziari italiani fino al 31 gennaio 2021, in combinato disposto, violando le predette norme nazionali l'indipendenza del giudice del rinvio e il principio del giusto processo, nonché i diritti ad essi connessi della dignità delle persone, della libertà e della sicurezza, dell'uguaglianza davanti alla legge, della non discriminazione, di condizioni di lavoro eque e giuste, dell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, della libertà di circolazione e di soggiorno». La decisione, e in generale la vicenda, sembrano meritevoli di una certa attenzione.

Le osservazioni che seguono – e che verranno sviluppate in buona parte anche nelle note – si concentreranno principalmente su alcune questioni procedurali di particolare pregnanza.

Alle questioni sostanziali si dedicherà invece, in questa sede, solo qualche cenno, con la premessa che ogni riflessione sui molti profili di merito toccati nell'ordinanza di rinvio è fortemente ostacolata da quello stesso motivo che in larga parte spiega, sul piano processuale, l'esito della vicenda: e cioè la circostanza che in tale ordinanza (così come in quella, di qualche giorno successiva, con la quale *doglianze* analoghe sono state sottoposte in parallelo all'esame, o forse meglio all'*attenzione*, della Corte costituzionale) più che essersi formulate e *poste* delle “*questioni*” in senso tecnico^[1], si sono presentate una cornucopia di problemi, informazioni, osservazioni, riflessioni e domande *non configurate come* (e tendenzialmente nemmeno suscettibili di essere “tradotte”^[2] in) *quesiti risolvibili, nell'esercizio delle proprie competenze, attraverso i propri poteri d'intervento e nell'ambito del proprio ruolo istituzionale*, dal giudice europeo (né, si ritiene, dal giudice delle leggi: e nel giro di poco tempo se ne avrà conferma o smentita), risultandone di conseguenza preclusa la possibilità di sviscerare ed affrontare organicamente e compiutamente, in sede scientifica, i vari profili^[3].

2. Precisazioni sulla “questione” posta

A questo proposito, e addentrandoci con ciò maggiormente nella questione (...in senso molto lato, come si diceva) occorre subito precisare che, seppure sul sito della Corte di giustizia il [file contenente la questione pregiudiziale](#) si limiti significativamente a riportare il quesito

richiamato nelle prime righe di questo lavoro, la “questione” posta dal giudice del rinvio includeva anche una “seconda parte”, ricavabile dall’ampia [ordinanza del 18 maggio 2020](#) (di ben 34 pagine) – ove essa risulta evidenziata in grassetto al pari del quesito racchiuso nella prima parte – e citata pressoché integralmente al punto 19 dell’[ordinanza della Corte di Lussemburgo](#) (da cui è estrapolata la citazione che segue, con l’aggiunta dei corsivi nei passaggi iniziali).

In questa “seconda parte”, piuttosto singolare sotto diversi profili, si chiedeva «[i]n particolare [...] alla Corte di giustizia se *l’indipendenza del giudice del rinvio e il diritto al giusto processo delle parti della presente controversia e di tutte le cause pendenti davanti a [detto] giudice* siano stati violati dal Governo italiano nel momento in cui si sono verificate le seguenti condizioni giuridiche e situazioni di fatto:

- in data 31 gennaio 2020 il Consiglio dei Ministri con una delibera adottata senza l’intesa obbligatoria con le Regioni e utilizzando una procedura non prevista dalla normativa interna per l’emergenza sanitaria, ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale per COVID-19 per la durata di sei mesi fino al 31 luglio 2020, avocando alla Presidenza del Consiglio [...] la competenza di tutte le disposizioni per fronteggiare una situazione epidemiologica in quel momento inesistente sul territorio nazionale, senza stanziare risorse economiche adeguate per la dichiarata emergenza;
- il Governo italiano con decretazione d’urgenza ha sospeso per il periodo dal 9 marzo all’11 maggio 2020 l’attività giudiziaria nel settore civile e nel settore penale, ad eccezione di pochissime cause ritenute urgenti sul piano legislativo e non nella valutazione del giudice, che sono state trattate in udienza pubblica senza prevedere specifiche misure di contenimento per l’emergenza COVID-19, mentre l’attività [del giudice del rinvio] è stata sospesa integralmente, in mancanza della possibilità di effettuare cause urgenti della tipologia pretesa dal legislatore;
- il Governo italiano dal 9 marzo all’11 maggio 2020 non ha provveduto alla sanificazione e disinfestazione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso alla amministrazione giudiziaria, all’acquisto di materiale igienico sanitario e di dispositivi di protezione individuale, nonché all’acquisto di apparecchiature informatiche e delle relative licenze di uso per informatizzare i settori giudiziari civili e penali anche degli Uffici del Giudice di pace, pur avendo a disposizione il Ministero della giustizia per le misure di contenimento del virus e la ripresa dell’ordinaria attività giudiziaria disponibilità finanziarie di importo molto elevato e da utilizzare immediatamente in deroga alle norme UE nazionali in materia di appalti pubblici, senza l’obbligo di rendicontazione contabile ed amministrativa e senza il controllo della Corte

dei conti;

– per il periodo dal 12 maggio al 31 luglio 2020, il Governo italiano ha imposto con decretazione d’urgenza per il settore civile e per il settore penale, cioè per i settori di competenza del giudice [del rinvio], ad eccezione delle limitate tipologie di cause urgenti come quelle già trattate in udienza pubblica per il periodo dal 9 marzo all’11 maggio 2020, modalità organizzative delle pochissime udienze che avrebbero dovuto essere effettuate o di impossibile attuazione come il processo da remoto per carenza strutturale del sistema informatico e organizzativo di lavoro del Ministero della giustizia, o gravemente lesive dei diritti di difesa e del contraddittorio delle parti, come le udienze a sola trattazione scritta senza la presenza dei difensori e delle parti;

– per il periodo dal 12 maggio al 31 gennaio 2021, il Ministero della giustizia non ha consentito né consentirà per il settore civile e per il settore penale di poter effettuare udienze pubbliche anche a porte chiuse a causa della inutilizzabilità del personale amministrativo di cancelleria in lavoro agile senza collegamenti da remoto con gli Uffici giudiziari, della mancata sanificazione e disinfestazione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso alla amministrazione giudiziaria, del mancato acquisto di materiale igienico sanitario e dispositivi di protezione individuale, della mancata individuazione di protocolli di misure di contenimento per lo svolgimento dell’attività giudiziaria, scaricando la responsabilità di effettuare (in rarissime occasioni) o non effettuare (nella generalità dei casi) le udienze pubbliche, in carenza delle condizioni di sicurezza sanitaria e senza tutele contro l’emergenza COVID-19, ai Capi degli Uffici giudiziari (Presidenti di Tribunale per i giudizi in 1° grado) o ai singoli Giudici;

– per il periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 il giudice [del rinvio] è stato messo nelle condizioni di non poter effettuare udienza con nessuna delle modalità organizzative previste dalla decretazione d’urgenza né con udienza pubblica né con il processo da remoto e l’aula virtuale né con trattazione scritta senza la presenza dei difensori e delle parti, e sarà costretto a rinviare tutte le cause rivenienti sui suoi ruoli del settore civile e del settore penale a data successiva al 31 agosto 2020 e, con la pubblicazione del decreto legge [n. 34/2020], al 31 gennaio 2021;

– a causa della totale inattività giurisdizionale come udienze svolte e provvedimenti giudiziali prodotti nel periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 il giudice [del rinvio] non ha percepito e non percepirà alcuna indennità dal Ministero della giustizia, neanche a titolo di contributo economico per l’emergenza sanitaria;

– infine, il Governo italiano con decretazione d’urgenza ha prorogato per altri sei mesi fino al 31 gennaio 2021 lo stato di emergenza nazionale e l’attuale paralisi della giustizia civile e penale, mentre dal 18 maggio 2020 sono state riaperte tutte le attività produttive ed economiche che si svolgono nell’ambito della competenza territoriale regionale, con ripresa della libera circolazione tra le Regioni e nei confronti degli Stati [membri] dell’Unione, senza obbligo di quarantena, dal 3 giugno 2020, con l’adozione di modeste misure igienico-sanitarie e di contenimento sociale».

A fronte di una prospettazione siffatta, non stupisce, per un verso, che nel pubblicare sul sito della Corte il quesito ad essa sottoposto dal giudice del rinvio ci si sia limitati, come si diceva, a riportarne la prima parte (quella qui richiamata inizialmente), omettendo la seconda, con ciò in sostanza escludendosi implicitamente, e “a monte” (pur sotto questo profilo se si vuole marginale, non decisivo, non ufficialmente riconducibile a una presa di posizione del collegio decidente, e tuttavia assai indicativo), che questo secondo “blocco testuale” (non si sa come meglio definirlo in breve)^[4] potesse essere considerato tecnicamente parte della “domanda”; e, per l’altro verso, che la complessiva questione – presa invece in considerazione nella sua interezza nella motivazione dell’ordinanza del giudice dell’Unione – sia stata da questi dichiarata manifestamente irricevibile.

3. Le ragioni dell’irricevibilità: alcuni principi generali...

È precisamente nei passaggi in cui la Corte europea motiva la decisione di manifesta irricevibilità che si rinvencono, come anticipato, alcune indicazioni (che spesso rappresentano il “precipitato” di precedenti chiarimenti giurisprudenziali) di un certo interesse in vista della corretta e più precisa *ricostruzione della natura e delle finalità del procedimento di cui all’art. 267 TFUE*, e, da un’altra prospettiva, del *rapporto* che deve sussistere *tra il giudizio della Corte dell’Unione e il giudizio a partire dal quale la questione è sollevata*; e ancora, conseguentemente, delle *caratteristiche che dovrà avere l’ordinanza di rinvio pregiudiziale* quale atto che, se ben formulato, potrà consentire l’instaurazione del giudizio innanzi al collegio europeo *esprimendo e definendo* appunto il legame tra tale giudizio e il giudizio “principale” (usandosi non a caso, anche nella dottrina e nella giurisprudenza eurounitaria, la medesima formula utilizzata – nell’ambito della giustizia costituzionale italiana – per definire il giudizio da cui prende le mosse, e su cui dovrà avere ricadute, il “giudizio incidentale” innanzi alla Consulta).

Sembra dunque utile richiamare, pur con inevitabili tagli, e con l’aggiunta di alcuni corsivi, almeno alcune delle affermazioni contenute nei punti 23 e seguenti della [decisione del 10 dicembre](#).

Anzitutto, dopo essersi ricordato che, «secondo una giurisprudenza costante della Corte, il procedimento istituito dall'articolo 267 TFUE costituisce uno strumento di cooperazione fra la Corte ed i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi di *interpretazione del diritto dell'Unione* che sono loro *necessari* per la *soluzione della controversia che sono chiamati a dirimere*», si precisa, con dovizia di riferimenti a precedenti decisioni che qui si omettono per brevità, che «[l]a ratio del rinvio pregiudiziale non risiede tuttavia nell'esprimere *pareri* consultivi su *questioni generiche o ipotetiche*, bensì nella *necessità di dirimere concretamente una controversia*», dal momento che, come risulta «dalla formulazione stessa dell'articolo 267 TFUE, la decisione pregiudiziale richiesta deve essere “necessaria” al fine di consentire al giudice del rinvio di “emanare la sua sentenza” nella causa della quale è investito»; e «dal dettato e dall'impianto sistematico dell'articolo 267 TFUE emerge che il procedimento pregiudiziale presuppone, in particolare, che dinanzi ai giudici nazionali sia effettivamente pendente una controversia, nell'ambito della quale *ad essi è richiesta una pronuncia che possa tener conto della sentenza pregiudiziale*».

Ciò ribadito, la Corte aggiunge, rifacendosi ad altre proprie decisioni, che «[n]ell'ambito di siffatto procedimento, deve quindi esistere, tra la suddetta controversia [quella pendente dinanzi al giudice nazionale] e le disposizioni del diritto dell'Unione di cui è chiesta l'interpretazione, un collegamento tale per cui *detta interpretazione risponde ad una necessità oggettiva ai fini della decisione che dev'essere adottata* dal giudice del rinvio».

A questo punto, spingendosi oltre (e sempre ricollegandosi alla propria giurisprudenza pregressa), il giudice dell'Unione afferma che «l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale *impone che quest'ultimo definisca il contesto di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate*, o almeno che esso spieghi le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate», dal momento che la Corte «può pronunciarsi unicamente sull'*interpretazione di un testo dell'Unione a partire dai fatti che le sono presentati dal giudice nazionale*».

E ancora, andando a toccare forse uno dei punti in riferimento ai quali l'ordinanza del Giudice di pace italiano risultava più vistosamente carente (nonostante la sua ampiezza, e forse per certi versi anche in ragione di una certa sua “dispersività” in qualche modo accentuata proprio dalla stessa ricchezza e varietà di riferimenti e doglianze, non sempre accompagnata da un analogo livello di chiarimento, approfondimento e, per così dire, pertinenza argomentativa sul piano logico-giuridico), la Corte si sofferma specificamente sulla «importanza dell'indicazione, *ad opera del giudice nazionale*, dei *motivi precisi* che l'hanno indotto ad *interrogarsi sull'interpretazione del*

diritto dell'Unione e a ritenere necessario proporre questioni pregiudiziali»: e ciò in quanto, fungendo la decisione di rinvio «da fondamento del procedimento dinanzi alla Corte, è indispensabile che il giudice nazionale» non solo «chiarisca, nella [stessa], il contesto di fatto e di diritto della controversia principale», ma fornisca anche «un minimo di spiegazioni sulle ragioni della scelta delle disposizioni del diritto dell'Unione di cui chiede l'interpretazione, nonché [e qui le carenze sembrano massime] sul nesso a suo avviso intercorrente tra tali disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia di cui è investito».

Si tratta, come la Corte non manca di sottolineare, di «requisiti concernenti il contenuto di una domanda di pronuncia pregiudiziale» che «figurano in modo *esplicito* all'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, che il giudice del rinvio, nell'ambito della cooperazione prevista all'articolo 267 TFUE, deve conoscere e osservare scrupolosamente»...[\[5\]](#).

4. ...e la loro applicazione al caso di specie

Su tali basi, non sorprende la valutazione della Corte secondo cui la domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta non soddisfa i necessari requisiti di ammissibilità.

Tra le molte ragioni richiamabili a sostegno di tale conclusione, la Corte si concentra su alcune, verosimilmente perché più immediate e/o perché, per così dire, meno impegnative sotto il profilo motivazionale, forse anche allo scopo di non sbilanciarsi su aspetti più complessi e delicati, magari creando dei “precedenti” suscettibili di risultare in un futuro eccessivamente limitanti, o comunque “scomodi”.

Nondimeno, molti sono gli insegnamenti che – soprattutto da parte dei giudici (in particolare, ma non solo, coloro che siano meno avvezzi ad addentrarsi in “questioni eurounitarie” e, soprattutto, a “dialogare” col giudice di Lussemburgo); nonché, per così dire “a cascata”, da parte degli avvocati – possono trarsi dall’ordinanza in esame.

Ivi si osserva anzitutto che la questione sottoposta, pur consentendo di stabilire a grandi linee l'oggetto del procedimento principale – ossia una «domanda di risarcimento dei danni che sarebbero stati provocati in un incidente stradale che ha coinvolto un autoveicolo» (...incidente asseritamente causato, può aggiungersi, da una buca presente in loco) –, «non contiene alcuna indicazione riguardo alle *circostanze* di tale incidente o all'eventuale *ruolo che avrebbero avuto in esso le parti* del procedimento pendente dinanzi al giudice del rinvio», e (circostanza forse ancor più problematica) «non precisa il *fondamento giuridico* di tale domanda né le *disposizioni nazionali applicabili* al fine di risolvere tale controversia, dato che il giudice del rinvio si limita a menzionare la natura civile del procedimento principale e a rilevare che la legislazione interna

che esso dovrà applicare a detta controversia “deriva dal processo legislativo di recepimento del diritto dell’Unione”», senza che tale quanto mai generica affermazione sia in alcun modo corroborata da elementi concreti in grado di illuminare il nesso tra la vicenda, ed il suo contesto giuridico, e il diritto dell’Unione.

Sotto altro profilo, poi, «nei limiti in cui dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il giudice del rinvio ha ritenuto necessario sottoporre alla Corte tale domanda a causa delle *modalità organizzative* in cui sostiene di essere tenuto ad esaminare il procedimento principale» (è su tali aspetti, di natura molto generale, che verte infatti, come vedremo, un’ampia e variegata parte della “questione”), la Corte, dopo aver ricordato che la domanda «verte sull’interpretazione dell’articolo 2, dell’articolo 4, paragrafo 3, dell’articolo 6, paragrafo 1, e dell’articolo 9 TUE nonché dell’articolo 67, paragrafi 1 e 4, e degli articoli 81 e 82 TFUE, in combinato disposto con gli articoli 1, 6, 20, 21, 31, 34, 45 e 47 della Carta», rileva come dall’ordinanza di rinvio «non risult[il] che la controversia principale presenti, quanto al merito o al regime processuale applicabile al suo esame, un collegamento con tali disposizioni del Trattato UE o del Trattato FUE o che il giudice del rinvio sia chiamato ad applicare una qualsiasi di tali disposizioni al fine di ricavarne la soluzione di merito da riservare a tale controversia», da tale ordinanza «non risulta[ndo] neppure che una risposta della Corte a tali questioni sia atta a fornire al giudice del rinvio un’interpretazione del diritto dell’Unione *che gli consenta di dirimere questioni procedurali di diritto nazionale di cui sarebbe investito prima di poter statuire nel merito della controversia*, non contenendo l’ordinanza di rinvio alcuna indicazione in tal senso».

In tali circostanze – conclude (sul punto) il giudice eurounitario – «si deve constatare che dall’ordinanza di rinvio non risulta che *tra le disposizioni del Trattato UE o del Trattato FUE* su cui verte tale questione e la *controversia* di cui al procedimento principale esista un *collegamento* che sia idoneo a rendere *necessaria* l’interpretazione richiesta affinché il giudice del rinvio possa, *in applicazione dei precetti derivanti da tale interpretazione*, adottare una *decisione che sia necessaria al fine di statuire su tale controversia*» (corsivi aggiunti, qui come sempre ove non diversamente indicato).

«Appare invece manifestamente», chiosa la Corte, «che tale domanda non verta su *un’interpretazione del diritto dell’Unione che risponde ad una necessità oggettiva per la soluzione di detta controversia*, ma che essa abbia *carattere generale*».

Tanto basterebbe, probabilmente.

5. Chiarimenti ulteriori

Ma la Corte si spinge oltre, mettendo per così dire il dito nella piaga (o in alcune delle piaghe), con ciò fornendo ulteriori indicazioni preziose in vista di una miglior comprensione, e quindi di un miglior utilizzo, del meccanismo del rinvio pregiudiziale.

Si censura, in particolare, il fatto che l'ordinanza di rinvio non contenga «nessuna spiegazione quanto alla scelta delle disposizioni del diritto dell'Unione delle quali è richiesta l'interpretazione o quanto ai dubbi nutriti dal giudice del rinvio in proposito, limitandosi quest'ultimo a esporre considerazioni d'ordine generale».

Più precisamente, si rileva, in prima battuta, che «[d]al testo della questione pregiudiziale risulta [...] che l'interpretazione richiesta del diritto dell'Unione dovrebbe consentir[e al giudice del rinvio], in sostanza, di valutare la validità delle modalità organizzative che regolano la tenuta delle udienze nelle cause dinanzi ad esso pendenti, in particolare nella controversia di cui al procedimento principale, riguardo alla quale esso nutre dubbi in quanto tali modalità, congiuntamente considerate, violerebbero “[la sua] indipendenza [...] e il principio del giusto processo, nonché i diritti ad essi connessi della dignità delle persone, della libertà e della sicurezza, dell’uguaglianza davanti alla legge, della non discriminazione, di condizioni di lavoro eque e giuste, dell’accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, della libertà di circolazione e di soggiorno”».

E, in seconda battuta, si osserva che, «nei limiti in cui il giudice del rinvio, con tale affermazione, o anche con la sua esposizione degli effetti concreti che deriverebbero dai provvedimenti urgenti relativi al funzionamento degli organi giurisdizionali adottati dal legislatore italiano per lo stato di emergenza sanitaria [...] o con le considerazioni relative alla sua indipendenza e al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva [...] intenda giustificare la scelta delle disposizioni del Trattato UE e del Trattato FUE che menziona nella questione e la pertinenza di tale scelta, è sufficiente constatare che tali considerazioni d'ordine generale *non contengono alcun riferimento preciso a dette disposizioni né alcuna chiara spiegazione quanto ai motivi per i quali nutre dubbi circa la loro interpretazione nel contesto dell'applicazione di tali provvedimenti di emergenza alla controversia di cui al procedimento principale*», dovendosi altresì e conseguentemente «constatare che l'ordinanza di rinvio non contiene neppure la richiesta illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, e del collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia nel procedimento principale».

6. A proposito dell'applicabilità della Carta dei diritti

Concentrandosi poi su un profilo più specifico e di assoluta importanza, la Corte rileva che, «nei limiti in cui si possa ritenere che la questione pregiudiziale verta anche sull'interpretazione degli articoli 1, 6, 20, 21, 31, 34, 45 e 47 della Carta relativi, rispettivamente, alla dignità umana, al diritto alla libertà e alla sicurezza, all'uguaglianza davanti alla legge, alla non discriminazione, alle condizioni di lavoro giuste ed eque, alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale, alla libertà di circolazione e di soggiorno, nonché al diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, occorre constatare che detta mancanza di informazioni non consente del pari alla Corte di pronunciarsi sull'*applicabilità* di detti articoli».

E a tal proposito, dopo aver ricordato la circostanza ben nota (ma che non di rado si tende a dimenticare) che «[l']articolo 51, paragrafo 1, della Carta prevede [...] che le disposizioni di quest'ultima si applichino agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione», sicché «ove una situazione giuridica non rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, la Corte non è competente al riguardo e le disposizioni della Carta eventualmente richiamate non possono giustificare, di per sé, tale competenza», il giudice europeo evidenzia che «la *mera affermazione* del giudice del rinvio, secondo cui la *maggior parte* delle disposizioni di diritto interno applicabili alle cause sottoposte al suo esame, compresa la controversia nell'ambito della quale egli adisce la Corte, *risulta dalla trasposizione del diritto dell'Unione* ad opera del legislatore italiano, è *manifestamente insufficiente a consentire alla Corte di constatare una siffatta attuazione*».

Sul punto la Corte si spinge ancora più avanti (forse perfino troppo?) nei chiarimenti, andando conclusivamente a precisare (con evidente apertura a delicate ricostruzioni più generali sul modo di far valere le varie fonti attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale) che «[l']eventuale applicabilità degli articoli della Carta citati dal giudice del rinvio avrebbe potuto, se del caso, essere constatata *solo laddove le altre disposizioni del diritto dell'Unione menzionate nella questione pregiudiziale fossero applicabili nel procedimento principale*». Ma poiché, per le ragioni precedentemente indicate, la «questione è manifestamente irricevibile *nella parte in cui riguarda tali altre disposizioni*», «[l]a domanda di pronuncia pregiudiziale è, di conseguenza, *del pari manifestamente irricevibile* nei limiti in cui deve essere intesa come vertente su dette disposizioni della Carta»...

7. Profili di merito: cenni preliminari e rinvio

Resterebbe a questo punto da esaminare, o almeno da chiedersi, se *nel merito*, prescindendo dalle carenze dell'ordinanza di rinvio al giudice europeo, e prescindendo altresì da quella serie di illazioni, commenti, forzature, giudizi *tranchant* o valutazioni affrettate che, oltre a tradire un

atteggiamento non sempre e del tutto sereno, distaccato ed equilibrato del giudice del rinvio[6], risultano per lo più di scarso valore ed utilità sul piano giuridico, vi fossero nelle pieghe dell'ampio – e in molte altre parti più accurato e oggettivamente stimolante – [provvedimento del 18 maggio](#)[7] elementi tali da poter astrattamente condurre, ove la questione fosse stata formulata in modo più congruo, a un esito differente, soprattutto in riferimento a quei profili più pianamente riconducibili all'ambito della tutela di diritti e principi fondamentali (vuoi in virtù di un diretto richiamo alla Carta, vuoi per altri motivi).

A tal fine, sorvolando su una serie di ostacoli ulteriori – il primo dei quali rappresentato dal problema di fondo della possibilità di rinvenire nei profili di merito della vicenda (sul piano fattuale e giuridico) elementi tali da giustificare l'applicazione delle invocate norme europee[8] – e ragionando, per intendersi, *come se* un idoneo collegamento con il diritto dell'Unione vi fosse – si potrebbe anzitutto distinguere, all'interno dell'[ordinanza del 18 maggio 2020](#), due ordini di questioni: quelle riferibili, in modo più o meno diretto, alla posizione del giudicante (sotto molti profili) e quelle ricollegabili, anche in questo caso in modo più o meno diretto, alla posizione delle parti, con la prevedibile precisazione che in alcuni casi un medesimo aspetto può ben assumere rilievo sotto entrambi i profili[9].

Ancora, vi sarebbe da precisare che, oltre ai rilievi più direttamente e specificamente ricollegabili alla posizione delle parti del procedimento principale, nell'ordinanza di rinvio vi sono una serie di passaggi rivelatori di (o comunque finalizzati a evidenziare) criticità sistemiche afferenti, più in generale, alla tutela dei diritti fondamentali e ai rischi, o comunque alle limitazioni, che (le possibilità effettive di ottenere) tale tutela, e conseguentemente i diritti stessi, hanno incontrato e, parrebbe, continuano a incontrare nel contesto della pandemia: non solo e non tanto (in questa particolare prospettiva di analisi e di riflessione, decisamente meno battuta) in modo *diretto* (secondo quella che, per intuitive ragioni, sembra invece essere, in modo più o meno fondato, la principale preoccupazione di non pochi giuristi e di molti cittadini, complici per la verità grossolane e dannosissime semplificazioni e strumentalizzazioni che tuttavia non oscurano la necessità di porsi molto seriamente anche questo problema, ed altri egualmente importanti[10]), cioè in quanto *immediatamente e chiaramente colpiti dalle misure restrittive* adottate per cercare di arginare il contagio e conseguentemente ridurre il numero di decessi ed aumentare le possibilità di cura; bensì in modo *indiretto*, meno evidente e verrebbe da dire “subdolo”, appunto in quanto *privati, in tutto o in parte, della possibilità di essere tempestivamente ed efficacemente tutelati attraverso i consueti rimedi giurisdizionali* (sulla cui centralità e imprescindibilità non dovrebbe essere necessario dilungarsi), giungendosi sotto questo profilo a ragionare, da parte del giudice a quo, di una attuale «*crisi sistemica della tutela*

dei diritti fondamentali nell'ordinamento interno per la lesione del principio di indipendenza e di imparzialità del giudice, provocata dalla *paralisi delle procedure di tutela e garanzia dei diritti dell'ordinamento dell'Unione a tempo indefinito*, e comunque fino al 31 gennaio 2021 per la durata (e con la scusa [sic] dello stato di emergenza nazionale per il Covid-19» (punto 94; ma v. anche, al riguardo, i punti 93, 100, 101 e 143 dell'ordinanza di rinvio).

Nell'impossibilità di sviluppare il discorso in questa sede, non si può che fare integralmente rinvio all'analisi e alle riflessioni svolte nel più ampio scritto inizialmente citato, ove si è tra l'altro tentato di gettare un po' di luce, direttamente o indirettamente, sui profili di potenziale contrasto o tensione tra le molte misure e condotte (anche omissive) richiamate dal giudice del rinvio e alcuni diritti e principi fondamentali riconosciuti (anche) a livello europeo, e, più in generale, di trarre dalla complessiva vicenda e dai molti riferimenti e stimoli presenti nell'ordinanza del 18 maggio 2020 alcuni possibili insegnamenti e spunti di riflessione anche sul piano sostanziale.

8. Conclusioni

Per concludere, sembra invece potersi trarre da tale vicenda (e dall'ordinanza della Corte di giustizia in commento) un semplice ma fondamentale insegnamento sul piano “procedurale”, e più precisamente sul piano delle dinamiche dei rapporti tra Corti e, prima ancora, delle *funzioni* e più in generale del *ruolo* delle Corti e dei giudici tutti (dei loro compiti, dei loro poteri, dei loro limiti e, in relazione a ciò, dei loro modi di relazionarsi tra loro e con il potere politico); il tutto, naturalmente, con ricadute inevitabili, in verità di tipo *biunivoco*, sul (o a partire dal) ruolo delle fonti che tali giudici “maneggiano”.

Insegnamento che non dovrebbe suonare amaro né men che meno cinico, ma serenamente realistico e costruttivo (inducendo indirettamente a rivolgere nelle giuste direzioni e a concretizzare nei giusti modi il proprio impegno e le proprie sacrosante aspirazioni, così da aumentarne, per così dire, l'efficacia e al contempo evitare perdite di energie e di tempo prezioso – non solo il proprio, ma anche, spesso, quello di altri – che, appunto, potrebbero essere più proficuamente utilizzati).

Si tratta della circostanza, scontata ma talora dimenticata (forse non tanto per “eccesso di zelo”, come a volte un po' equivocamente, e talora sinistramente, si afferma, quanto per non piena dimestichezza con alcuni principi di fondo e/o con una serie di “tecnicismi”, se così si vuol dire), che il richiamo a diritti e principi fondamentali sanciti (e *tutelati*, ma, appunto... *nei modi previsti!* V. subito oltre) nell'ambito dell'ordinamento eurounitario, come pure del nostro ordinamento

costituzionale e, ancora, del “sistema CEDU” (ordinamenti e sistemi sulle cui peculiarità e sui cui tratti di integrazione o collegamento non ci si può ovviamente tornare a soffermare in questa sede) non può funzionare come un *passé-partout* buono per qualsiasi nobile finalità di giustizia, in senso lato; così come a maggior ragione (e ciò contribuisce *in parte* a giustificare la precedente affermazione, che tuttavia si giustifica anche *per altri motivi “sostanziali”*, largamente indipendenti da quanto si sta per dire) un *passé-partout* non possono essere – per ragioni che vanno oltre la ovvia “non esaustività” (e il *comunque limitato ruolo*) dei parametri sostanziali di riferimento, e che si ricollegano invece specificamente alla funzione specifica di ciascun meccanismo e rimedio giurisdizionale, ed alla serie di regole e principi che ne discendono in ordine ai giusti modi di utilizzo e, quindi, ai criteri di ricevibilità/ammissibilità – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, l’incidente di legittimità costituzionale innanzi al giudice delle leggi o, ancora, il ricorso alla Corte europea dei diritti dell’uomo (e, in incerta prospettiva futura, la richiesta di parere consultivo ex protocollo 16)...

*Per una trattazione più ampia delle questioni toccate – o sfiorate ma lasciate da parte – nel presente scritto, e per ulteriori riflessioni che da tali questioni prendono le mosse, cfr. volendo V. Sciarabba, [Riflessioni di inizio anno tra tutela della salute, organizzazione e funzionamento della giustizia e garanzia dei diritti e principi fondamentali](#), in *Consulta OnLine*, 1/2021.

[1] Vale a dire, a seconda dei casi – ossia, rispettivamente: (a) questione pregiudiziale e (b) questione di costituzionalità – ed a grandi linee (provando cioè a fornire “su due piedi” una bozza definitoria meramente indicativa, senz’altro suscettibile di notevoli perfezionamenti sulla base di una più puntuale ricognizione giurisprudenziale e dottrinale):

a) precise richieste di interpretazione di ben individuate disposizioni normative ai fini (della valutazione, riservata alla Corte di giustizia, della validità di atti imputabili all’Unione, o comunque) della soluzione di un altrettanto ben determinato dubbio, necessaria in vista del (meglio: quale condizione per) la corretta (nel senso di conforme ai vincoli discendenti dalle norme eurounitarie, primarie e derivate) decisione di una – ancora una volta ben individuata e illustrata nei suoi profili fattuali e giuridici (su questo specifico aspetto si tornerà oltre) – controversia giuridica di cui il giudice del rinvio è investito (si vedano al riguardo, in particolare, i punti 23 e ss. dell’ordinanza della Corte di giustizia, sui quali pure si tornerà proprio allo scopo

di approfondire maggiormente l'importante tematica qui toccata);

b) richieste di valutazione della fondatezza di specificamente motivati dubbi di conformità a determinate norme costituzionali (o "interposte") di determinate norme con forza di legge – tra le quali, per dedicare un cenno esplicito all'ordinanza del 28 maggio 2020 con la quale il medesimo Giudice di pace si è rivolto alla Corte costituzionale, non sembrerebbe agevole, pur considerando alcune importanti peculiarità della situazione, annoverare semplici delibere del Consiglio dei ministri o ordinanze del Capo dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (atti in linea di principio aventi diversa natura e quindi *soggiacenti*, come si tornerà a dire, a *differenti mezzi di impugnazione* e in genere contestazione, a livello interno come pure, potenzialmente, a livello sovranazionale) – anche in questo caso *in funzione della corretta soluzione del giudizio principale* (come può notarsi, la bozza di definizione è su questo versante ancor più sommaria, trascurandosi del tutto una serie di questioni e precisazioni che potrebbero aprirsi e dovrebbero farsi).

[2] Il punto sembra di un certo interesse, dovendosi al riguardo distinguere l'ipotesi di un'eventuale "traduzione", almeno in parte, delle variegate doglianze del giudice del rinvio in vere e proprie "questioni" *ad opera della stessa Corte interpellata*, nell'esercizio dei propri fisiologici e più o meno ampi poteri, per l'appunto, di riconfigurazione della questione, dall'ipotesi di riformulazione di tali doglianze in termini diversi e più congrui *ad opera di altro giudice* ai fini di un nuovo rinvio pregiudiziale – o, un po' più verosimilmente, di un nuovo incidente di legittimità costituzionale – o, ancora, *ad opera della dottrina* a fini di speculazione teorica sui profili di merito delle "questioni di fondo" comunque emergenti dalle pur per molti versi infelici ordinanze di rimessione/rinvio.

In quest'ultimo senso numerosi spunti possono probabilmente rinvenirsi – oltre che in alcuni cenni contenuti nel presente scritto – negli ultimi paragrafi del più ampio lavoro prima citato, ove si è cercato di "recuperare" e sottoporre all'attenzione (anzitutto) di studiosi, giudici e avvocati almeno qualcosa di ciò che di interessante e talora importante, dal punto di vista costituzionale in senso lato (e anche "europeo"), vi era nella questione dichiarata manifestamente irricevibile dalla Corte di giustizia.

[3] Ci si potrebbe poi arrivare a chiedere, nella logica di cui alla nota precedente (e avendo riguardo a determinati contenuti e caratteristiche dei provvedimenti con cui le "questioni" sono state sollevate), se qualcuno tra i molti profili sostanziali toccati (o almeno sfiorati) nelle ordinanze del Giudice di pace di Lanciano sia suscettibile di essere concettualmente e "processualmente" riconfigurato in modo da poter essere fatto giuridicamente valere, da parte

dei diretti interessati, attraverso un ricorso innanzi alla Corte di Strasburgo, qualora si rinvenissero elementi tali da far emergere una compressione non giustificata di uno dei diritti tutelati dalla CEDU e dai suoi protocolli.

Vale peraltro la pena segnalare, avendo la cosa una certa attinenza con una simile prospettiva, che con [decisione del 5 novembre 2020](#) pubblicata il 3 dicembre 2020 la Corte EDU ha dichiarato irricevibile un ricorso (n. 18108/20, *Renaud Le Mailloux contre la France*), presentato il 16 aprile 2020 da un cittadino francese, in cui si poneva sotto accusa uno Stato per l'inadeguatezza delle misure di contenimento e di soccorso clinico adottate (o non adottate) per combattere la pandemia, configurando la condotta di tale Stato come inosservanza degli obblighi positivi derivanti dagli articoli 2, 3, 8 e 10 della Convenzione; la Corte, come si diceva, ha dichiarato il ricorso irricevibile e ha colto l'occasione per rimarcare, in particolare, l'inammissibilità dell'"*actio popularis*" nel sistema della CEDU e la necessità, affinché un ricorso possa essere esaminato nel merito, di lamentare e dimostrare un pregiudizio concreto e individualizzato tale da poter determinare l'assunzione della qualità di "vittima" in capo al ricorrente, in conseguenza di una diretta e specifica violazione di diritti garantiti dalla Convenzione e non di generici pregiudizi di interessi diffusi; da notare che la Corte, nella stessa occasione, ha ribadito anche la necessità di rivolgersi anzitutto alle autorità giurisdizionali interne, conformemente al principio di sussidiarietà che impronta il "sistema CEDU" (per la segnalazione del caso, con efficace sintesi alla quale ci si è qui ampiamente appoggiati, si ringrazia l'Avv. Federico Di Salvo).

[4] In effetti, si tratta (come lo stesso giudice del rinvio dichiara) di un insieme di «condizioni giuridiche e situazioni di fatto» riportate allo scopo, se non proprio di rappresentare l'*oggetto indiretto del giudizio richiesto* (come a tratti e per più versi parrebbe), almeno "supportare" – in forme e modi alquanto variegati e verosimilmente affidandosi, nelle intenzioni, a un'autonoma opera di estrapolazione degli elementi di eventuale rilievo effettivo da parte del giudice europeo – la (invero piuttosto apoditticamente) lamentata *violazione* da parte *del Governo italiano* del principio di indipendenza del giudice e del diritto al giusto processo delle parti, nonché dei «diritti ad essi connessi della dignità delle persone, della libertà e della sicurezza, dell'uguaglianza davanti alla legge, della non discriminazione, di condizioni di lavoro eque e giuste, dell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, della libertà di circolazione e di soggiorno».

È anche alla luce di ciò – e in particolare alla luce di questo tentativo, che sembra potersi intravedere, di abbozzare una sorta di "processo storico" contro il Governo italiano per il modo

in cui sono state gestite l'organizzazione e il funzionamento della giustizia (già prima, per qualche aspetto; ma soprattutto) durante il periodo, non ancora concluso, dell'emergenza sanitaria, se non anche per il modo in cui più in generale è stata gestita l'emergenza sanitaria *tout court* (in questa prospettiva sembrano doversi leggere molti passaggi della lunga ordinanza del 18 maggio, come pure di quella appena successiva con cui lo stesso Giudice di pace si è rivolto alla Corte costituzionale) – che è sembrato di poter scorgere nell'impianto complessivo dei provvedimenti in discussione un approccio più in linea, semmai (con gli innumerevoli aggiustamenti e “scremature” del caso), con la logica tipica di un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, ipoteticamente presentabile dalle parti private se non addirittura, sotto certi profili che più direttamente lo riguarderebbero, da parte del giudice. Il tutto naturalmente previo esaurimento di ogni possibile rimedio interno, essendo in ultima analisi a questi ordinari rimedi domestici che probabilmente, come si tornerà a dire, sarebbe stato e sarebbe più opportuno rivolgere anzitutto l'attenzione, specie in riferimento a quei molti atti amministrativi o normativi (almeno formalmente) secondari richiamati nelle ordinanze del giudice di Lanciano che sarebbero stati e sarebbero più correttamente e utilmente “aggredibili”, *sempre che ve ne fossero o ve ne siano davvero necessità, presupposti e ragioni*, innanzi al TAR Lazio o ad altro giudice comune, amministrativo e non... con tale ultima precisazione volendosi alludere soprattutto all'eventualità di un coinvolgimento, in casi estremi, del giudice *penale*, secondo quanto le cronache di questi mesi, del resto, già purtroppo mostrano ampiamente.

Quanto infine al possibile ruolo della Corte costituzionale a fronte di eventuali violazioni di norme della Costituzione (e/o di altri parametri interposti invocabili, tra cui la stessa CEDU e, secondo la giurisprudenza più recente, pure la Carta dei diritti fondamentali: sul punto cfr. volendo, anche per ulteriori riferimenti, V. Sciarabba, [La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Corte costituzionale](#), in corso di pubblicazione negli Scritti in onore di Antonio Ruggeri e già in *Consulta OnLine*, 3/2019), basti qui ricordare la basilare e notissima circostanza che un intervento del giudice costituzionale potrà essere richiesto – da parte dei soggetti legittimati (in via incidentale, i giudici, d'ufficio o su istanza di parte nell'ambito di un giudizio pendente; in via principale, lo Stato e le Regioni), alle condizioni e nei modi previsti – *soltanto* nel caso di abusi compiuti *dal legislatore* (statale o regionale) o dal Governo *mediante atti con forza di legge*; oppure anche *avverso atti non legislativi* – e, ancora, *avverso comportamenti* di varia natura, al limite anche *omissiva* – nel (solo) caso di *usurpazione o lesione di attribuzioni costituzionali*, tanto nell'ipotesi di *conflitto tra organi dello Stato* (ma si ricordi nuovamente, a questo riguardo, che contro gli atti dell'esecutivo il rimedio principe resta il ricorso innanzi al giudice amministrativo; salva poi l'intricata questione, nella quale non ci si

può qui addentrare, delle possibili sovrapposizioni tra i due rimedi), quanto – con differenze sulle quali pure si deve sorvolare – nell'ipotesi di *conflitto tra Stato e Regioni* (anche in questo caso non senza possibili interferenze tra giustizia costituzionale e giustizia amministrativa).

[5] Oltre all'art. 94 del regolamento di procedura, la Corte menziona le "Raccomandazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale" (GU 2019, C 380, pag. 1), riferendosi in particolare al punto 15.

La Corte non richiama invece, seppure le circostanze della vicenda (e in specie il parallelo e pressoché contestuale rinvio alla Corte costituzionale, di cui tuttavia la Corte di giustizia potrebbe anche, almeno in teoria, non aver avuto notizia) avrebbero potuto offrire ragioni per farlo, i punti 12 e 13 di tali Raccomandazioni, relativi a un aspetto specifico di notevole importanza, e cioè quello del «*momento opportuno per effettuare un rinvio pregiudiziale*».

In effetti, come si è avuto occasione di evidenziare in altra sede ([La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Corte costituzionale](#), cit.; e, più ampiamente, *Il ruolo della CEDU tra Corte costituzionale, giudici comuni e Corte europea*, Milano, Key Editore, 2019), le indicazioni contenute nei punti 12 e 13 delle Raccomandazioni sembrano offrire interessanti elementi a sostegno non solo della *possibilità* ma anche dell'*opportunità*, almeno in determinate circostanze, di assegnare la priorità sul piano temporale all'incidente di costituzionalità innanzi al giudice delle leggi (anziché al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia), e, per motivi analoghi, parrebbero suscettibili di essere presi in considerazione, almeno in casi come quello alla base del presente scritto, per riflettere criticamente – senza pregiudizi, ma, appunto, con molta attenzione e spirito critico – sulla stessa possibilità e opportunità di un doppio rinvio in parallelo.

In tali previsioni infatti, dopo essersi affermato, in linea generale, che il giudice nazionale è «nella posizione migliore per valutare in quale fase del procedimento occorra formulare tale domanda», si precisa che siccome, «tuttavia, tale domanda servirà da base per il procedimento che si svolgerà dinanzi alla Corte e che quest'ultima deve poter disporre di tutti gli elementi che le consentano sia di verificare la propria competenza a rispondere alle questioni poste, sia di fornire, in caso affermativo, una risposta utile a tali questioni, è necessario che la decisione di effettuare un rinvio pregiudiziale venga presa in una fase del procedimento nella quale il giudice del rinvio sia in grado di *definire con sufficiente precisione il contesto di fatto e di diritto del procedimento principale, nonché le questioni giuridiche che esso solleva*. Nell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia può anche risultare auspicabile che il rinvio venga

effettuato in esito a un contraddittorio tra le parti» (corsivi significativamente originali, nell'ultima versione pubblicata e a differenza che nelle precedenti).

Le indicazioni, e in specie il riferimento addirittura alla *necessità* che la decisione di effettuare un rinvio pregiudiziale venga presa in una fase del procedimento nella quale sia *definito* con sufficiente precisione il contesto di fatto e *di diritto* del procedimento principale, *nonché le questioni giuridiche che esso solleva*, risultano di ancor maggiore interesse alla luce della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, nella quale si rinvencono prese di posizione nel senso che, ferma restando la circostanza che «gli organi giurisdizionali nazionali godono della più ampia facoltà di adire la Corte», nondimeno «potrebbe essere vantaggioso, secondo le circostanze, che i fatti di causa siano acclarati e che i problemi di puro diritto nazionale siano risolti al momento del rinvio» (punto 35 della [sentenza 11 settembre 2014, causa C-112/13, A contro B e altri](#)).

Tali affermazioni paiono assai indicative non solo perché, come si anticipava, esse confermano (insieme ad altre più esplicite statuizioni contenute in altri punti della motivazione e nello stesso dispositivo della sentenza da ultimo citata, e di altre) il riconoscimento della possibilità di considerare prioritaria la questione di costituzionalità rispetto al rinvio pregiudiziale, ma anche perché, come pure si è anticipato, forniscono importanti elementi per ragionare sul momento in cui la Corte di giustizia, in linea di massima, *preferirebbe* essere interpellata: laddove il riferimento, da una parte, alla “necessità” che sia già adeguatamente “definito” il contesto anche “di diritto” del procedimento principale, “nonché le questioni giuridiche che esso solleva”, e, dall'altra, all'opportunità (“vantaggiosità”) che “i problemi di puro diritto nazionale” – tra cui chiaramente *non possono non inserirsi in primis quelli relativi alla legittimità “interna” delle norme che dovrebbero applicarsi* – siano già “risolti” al momento del rinvio a Lussemburgo sembrerebbe proprio deporre (contrariamente a quello che ci si potrebbe aspettare, e limitatamente almeno a determinati tipi di questioni) nel senso *della preferenza (dal punto di vista europeo) per la priorità... della questione di costituzionalità!*

E ciò allo scopo, parrebbe, di riservarsi (da parte del giudice eurounitario, e almeno, come si diceva, secondo il proprio “punto di vista”) “l'ultima parola” sulla questione; e, al contempo, di economizzare le proprie risorse di tempo nonché, per così dire, il proprio “impegno” (in più sensi, includenti il rischio di esporsi oltremodo sul piano latamente politico in conseguenza delle questioni poste), astenendosi in ipotesi dall'intervenire in tutti quei casi in cui l'applicabilità di un atto legislativo nazionale in potenziale contrasto con diritti o principi fondamentali possa già essere esclusa per altra via, in specie attraverso il riconoscimento della sua illegittimità *ad opera*

del giudice costituzionale.

[6] Si possono richiamare in questo senso, in particolare, il punto 48; il punto 73; il punto 74; il punto 82; il punto 94; il punto 96; i punti 117 e 128; il punto 125; nonché, in parte (essendo in questo caso la “provocazione” un po’ più sottile e maggiormente agganciata a elementi oggettivi), il punto 141.

[7] Il discorso si potrebbe teoricamente allargare espressamente, in vista della decisione che dovrà adottare il nostro giudice delle leggi, al provvedimento del 28 maggio 2020 con cui il medesimo Giudice di pace ha sollevato, come si è già ricordato, una questione di legittimità costituzionale formulata *in una logica e con riferimenti per molti versi analoghi*.

[8] Al riguardo, come si è ricordato, la Corte ha censurato l’assenza di concrete indicazioni idonee a chiarire e supportare l’estremamente generico, e non circostanziato, assunto del giudice del rinvio, osservando che la “mera affermazione” secondo cui «la maggior parte delle disposizioni di diritto interno applicabili alle cause sottoposte al suo esame, compresa la controversia nell’ambito della quale egli adisce la Corte, risulta dalla trasposizione del diritto dell’Unione ad opera del legislatore italiano», risulta «manifestamente *insufficiente* a consentire *alla Corte di constatare una siffatta attuazione*».

[9] La distinzione, per quanto in alcuni casi forzata (e salva in ogni caso la possibilità, come si diceva, di considerare determinate doglianze “ambivalenti”), risulta importante per vari motivi, tra cui anzitutto le sue *ricadute sulla legittimazione soggettiva* a contestare eventualmente in diverse sedi i provvedimenti e le condotte cui si fa riferimento.

[10] Sulle varie problematiche costituzionali legate alle misure emergenziali (e anche, specificamente, alle loro modalità di adozione), v., tra le analisi più severe (con la consueta acutezza, profondità, efficacia e ampiezza d’analisi), G. Silvestri, [*Covid-19 e Costituzione*](#), in [www.unicost.eu](#), 4 ottobre 2020; ma anche, quantomeno (e con accenti in parte diversi), F. Sorrentino, [*A proposito dell’emergenza coronavirus*](#), in [*Il diritto pubblico della pandemia*](#), in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, II, Genova, 2020, p. 1 ss.; M. Luciani, [*Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*](#), *ibidem* e in *Rivista AIC*, 2/2020, pp. 109 ss.; Id., [*Avvisi ai naviganti del Mar pandemico*](#), in *Questione Giustizia*, [www.questionegiustizia.it](#), 2/2020; R. Romboli, [*L’incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*](#), in *Consulta OnLine*, 3/2020; P. Costanzo, [*Conte e Pinochet*](#), *ibidem*, 23 marzo 2020; A. Ruggeri, [*Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*](#), in *Diritti Regionali*, 1/2020; Id., [*Scelte tragiche e Covid-19 \(intervista a*](#)

[cura di R.G. Conti](#)), in questa *Rivista*, 24 marzo 2020; Id., [Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti](#), *Consulta OnLine*, 1/2020; V. Onida, *Costituzione e coronavirus. La democrazia nel tempo dell'emergenza*, Milano, 2020; M. Bignami, [Le fonti del diritto tra legalità e legittimità nell'emergenza sanitaria](#), in *Questione Giustizia*, www.questionegiustizia.it, 2/2020, e Id., [Chiacchiericcio sulle libertà costituzionali al tempo del coronavirus](#), *ibidem*, 7 aprile 2020.
