



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. I

(ESTRATTO)

**VINCENZO SCIARABBA**

**RIFLESSIONI DI INIZIO ANNO TRA TUTELA DELLA SALUTE,  
ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLA GIUSTIZIA E GARANZIA  
DEI DIRITTI E PRINCIPI FONDAMENTALI (A PARTIRE DA UNA  
QUESTIONE PREGIUDIZIALE SOLLEVATA, IN PARALLELO A UNA  
QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ, DA UN GIUDICE DI PACE ITALIANO)**

19 GENNAIO 2021

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Vincenzo Sciarabba**

**Riflessioni di inizio anno tra tutela della salute, organizzazione e funzionamento della giustizia e garanzia dei diritti e principi fondamentali (a partire da una questione pregiudiziale sollevata, in parallelo a una questione di costituzionalità, da un Giudice di pace italiano)\* \*\***

**ABSTRACT: *The essay takes its cue from an interesting order of the Court of Justice that declared inadmissible a request for a preliminary ruling made by an Italian Justice of the Peace. After analyzing the Luxembourg Court's decision and the useful indications that can be derived from it on a procedural level, it dwells on the underlying substantive issues. In addition, drawing inspiration from the extensive reasoning of the Italian judge's application and using it as an example, some more general reflections are developed on some of the "evils" of our times and on some possible solutions.***

SOMMARIO: 1. Introduzione e considerazioni preliminari. – 2.1. La “questione” posta alla Corte di giustizia dal Giudice di pace di Lanciano... – 2.2. ...e le ragioni della sua irricevibilità. – 2.3. (*segue*) Sull'applicabilità della Carta e sul nesso tra essa, il procedimento principale e “altre disposizioni del diritto dell'Unione”. – 3. Profili di merito: osservazioni generali. – 4.1. Criticità più strettamente riferibili alla posizione del giudicante... 4.2. ...a prescindere dall'emergenza sanitaria... – 4.3. ...o (anche) in relazione alle misure adottate nel contesto della pandemia. – 4.4. A proposito della lamentata lesione dell'indipendenza del giudice. – 5.1. La lamentata violazione del principio del giusto processo e altre criticità riferibili alla posizione delle parti... – 5.2. ...e, più in generale, alla “descritta situazione di crisi sistemica della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento interno”, in conseguenza della “paralisi delle procedure di tutela e garanzia dei diritti”. – 6.1. Alcuni insegnamenti e spunti di riflessione che possono trarsi dalla vicenda, sul piano procedurale... – 6.2. ... e sul piano sostanziale, quale “spia” di tre mali sempre più radicati nei nostri tempi. – 6.3. Il primo “male”: l'incapacità di vedere la realtà. – 6.4. Il secondo “male”: l'incapacità di (re)agire e assumersi responsabilità, individualmente e collettivamente, davanti alla realtà. – 6.5. Il terzo “male”: l'incapacità di analizzare e risolvere i problemi in modo razionale ed equilibrato, secondo (in particolare) le più sofisticate ed efficaci logiche, costruttive e concilianti, del diritto e della giustizia costituzionale, piuttosto che in modo emotivo e... “squilibrato”, secondo le rozze e fuorvianti logiche, distruttive e divisive, della contrapposizione binaria, su base politica o su altre basi irrazionali. – 7. Un'osservazione conclusiva per chiudere il cerchio.

### *1. Introduzione e considerazioni preliminari.*

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

\* Contributo pubblicato ai sensi dell'art. 3, comma 12, del regolamento della Rivista.

\*\* Un più breve commento alla decisione della Corte di giustizia da cui prende le mosse il presente scritto – ovvero l'[ordinanza del 10 dicembre 2020](#), in causa C-220/20 – è destinato a [Giustizia Insieme](#).

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, anche per le riflessioni più generali che essa stimola.

Le osservazioni che seguono – e che, si vuol da subito precisare, verranno sviluppate in buona parte, come in altri casi, anche nelle note<sup>1</sup> – si muoveranno, in ordine “decescente”, lungo tre crinali: questioni di procedura, di merito giuridico e di merito, in senso lato, politico (quest'ultimo nella misura in cui, inevitabilmente, si intreccia con i profili giuridici, salva sempre la possibilità e necessità di distinguere, pur in modo talora forzato e opinabile, in concreto e già in astratto, l'uno dagli altri).

Delle questioni di merito ci si occuperà meno a fondo o comunque in modo più frammentario rispetto a quelle procedurali per lo stesso motivo che in larga parte spiega, sul piano processuale, l'esito della vicenda (così come, per altro verso, l'inevitabile “parzialità” – o addirittura, come si diceva, frammentarietà – di questo scritto): e cioè la circostanza che nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale alla base della decisione da cui prende le mosse il presente lavoro (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<sup>2</sup>, si sono presentate una cornucopia di problemi,

---

<sup>1</sup> Così in parte si farà, tra l'altro, anche in riferimento a quello specifico motivo di interesse della vicenda (ricordato poco oltre nel testo) consistente nella circostanza che, in parallelo alla questione pregiudiziale sottoposta alla Corte di giustizia, il giudice del rinvio ha sollevato, con ordinanza del 28 maggio 2020, una questione di legittimità costituzionale, i cui contenuti e le cui finalità complessive largamente coincidono con quelli propri dell'ordinanza di rinvio al giudice dell'Unione.

<sup>2</sup> Vale a dire, a seconda dei casi – ossia, rispettivamente: (a) questione pregiudiziale e (b) questione di costituzionalità – ed a grandi linee (senza cioè alcuna pretesa di giungere a una definizione... definitiva, ma provando comunque a fornire “su due piedi” ...ovvero in modo non proprio estemporaneo e tuttavia attingendo solo, per così dire, a pregresse conoscenze generali richiamate alla mente in pochi secondi... una “bozza” definitoria suscettibile di notevoli perfezionamenti, magari da parte di studiosi più esperti e autorevoli e/o fondandosi su una puntuale ricognizione giurisprudenziale e dottrinale, qui nemmeno tentata a livello generale):

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 su cui si deve sorvolare, annoverare semplici delibere del Consiglio dei ministri o ordinanze del Capo dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, entrambi gli atti dovendosi (in linea di principio e probabilmente anche, come si diceva, nel caso di specie, in virtù, semplificando all'estremo e senza poter sviluppare il discorso, della duplice circostanza, sostanziale e formale, che essi non hanno visto né vedranno alcun coinvolgimento del Parlamento e che non hanno le forme previste dagli art. 76 e 77 della Costituzione) ritenere, al pari di molti altri citati nelle ordinanze del giudice di Lanciano, di diversa natura, *pertanto soggiacendo*, 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, più distante dall'oggetto primario del presente scritto, ancor più sommaria, trascurandosi del tutto una serie di questioni e precisazioni che potrebbero aprirsi e dovrebbero farsi: per ulteriori approfondimenti e riferimenti bibliografici sul punto, chiaramente densissimo di implicazioni importanti e relative a pressoché tutti gli aspetti della giustizia costituzionale, v. anzitutto – in aggiunta ai principali Commenti della Costituzione e alle importanti precisazioni ad opera della stessa Corte, moltissime delle quali riportate in P. COSTANZO, *Codice di Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2019, negli *Aggiornamenti in tema di processo*

informazioni, osservazioni, riflessioni e domande *non configurate come* (e tendenzialmente nemmeno, sembra di doversi aggiungere, suscettibili di essere “tradotte”<sup>3</sup> 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<sup>4</sup>.

### 2.1. La “questione” posta alla Corte di giustizia dal Giudice di pace di Lanciano...

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 [documento elettronico](#) 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

---

*costituzionale* a cura di R. ROMBOLI e/o, quanto alle decisioni più risalenti, in V. ONIDA, M. D’AMICO, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi. Materiali di giustizia costituzionale. I. Il giudizio in via incidentale*, Torino, Giappichelli, 1998 – A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2019, spec. 101 ss., 227 ss. e 273 ss., E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, spec. 86 ss., 103 ss. e 143 ss., G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale, II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, il Mulino, 2018, spec. 47 ss., 55 ss., 96 ss., 111 ss., 128 ss. e 202 ss., A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, spec. 82 ss., 114 ss. e 150 ss., ma anche le relazioni e gli interventi raccolti in AA.VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1990 e diverse monografie, tra cui A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990, E. CATELANI, *La determinazione della “questione di legittimità costituzionale” nel giudizio incidentale*, Milano, Giuffrè, 1993 e, di recente, S. LIETO, *Giudizio costituzionale incidentale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

<sup>3</sup> Il punto sembra di un certo interesse, dovendosi al riguardo distinguere l’ipotesi di un’eventuale “traduzione”, almeno in piccola 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 giuridico ed eventualmente politico delle “questioni di fondo” comunque emergenti dalle pur per molti versi infelici ordinanze di rimessione/rinvio.

Quest’ultimo esperimento è quello che in piccolissima parte si effettuerà o, più che altro, si solleciterà, nella seconda parte di questo scritto, volta a “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 nell’ordinanza di rinvio pregiudiziale dichiarata manifestamente irricevibile (così come, a maggior ragione, in quella di rimessione alla Corte costituzionale, pur probabilmente destinata alla medesima sorte della prima).

<sup>4</sup> 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, su cui ci si soffermerà subito oltre nel testo), 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 (e, in linea di principio, determinante un pregiudizio importante ex art. 35, par. 3, lett. b della Convenzione) 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).

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 giudiziari 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)<sup>5</sup> potesse essere considerato tecnicamente parte della “domanda”; e, per l'altro verso, che la

---

<sup>5</sup> In effetti, si tratta (come lo stesso giudice del rinvio dichiara, in modo forse non ineccepibile sul piano teorico ma tutto sommato ben comprensibile e veritiero) 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 di argomentare – o meglio “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* (così si legge testualmente nella questione: v. sopra) del principio di indipendenza del giudice e del diritto al giusto processo delle parti, nonché (per ricollegarsi anche a quanto più diffusamente, ma altrettanto apoditticamente e in fondo confusamente, scritto nella prima parte della questione) 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».

Può essere utile osservare come a questa stessa finalità censoria di natura molto generale (e, come si è visto, non utilmente perseguibile per la via del rinvio pregiudiziale; né, si ritiene, attraverso quella dell'incidente di costituzionalità) sembrassero a loro modo indirizzati anche quei moltissimi altri elementi giuridici e fattuali raccolti e illustrati con scrupolosa cura nell'ampia motivazione dell'ordinanza di rinvio, accostabile nel complesso forse più alla ricostruzione di uno storico nemmeno tanto improvvisato (e anzi non poco smalzato, come parrebbe emergere dal modo in cui sono stati selezionati e illustrati i “dati”) che all'usuale (e più “neutrale” e scarno) percorso logico-giuridico di un magistrato (e in genere di un giurista).

È anche alla luce di tutto 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 e soprattutto 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.

complessiva questione – presa invece in considerazione nella sua interezza nella motivazione dell’ordinanza del giudice dell’Unione – sia stata da questi dichiarata manifestamente irricevibile.

## 2.2. ...e le ragioni della sua irricevibilità.

È precisamente nei passaggi in cui la Corte europea motiva la decisione di manifesta irricevibilità che si rinvengono, 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 pronunzia 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*».

---

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. SCARABBA, [La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e la Corte costituzionale](#), in questa [Rivista](#), 2019, 780 ss., e destinato agli *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*), basti qui ricordare la basilare e notissima circostanza che un intervento del giudice costituzionale potrà essere richiesto – da parte dei soggetti legittimati, 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 (e qui le occasioni di intervento potrebbero probabilmente essere un po’ maggiori) 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).

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*»<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Oltre all'art. 94 del regolamento di procedura – ai sensi del quale ogni domanda di pronuncia pregiudiziale deve contenere «un'illustrazione sommaria dell'oggetto della controversia nonché dei fatti rilevanti, quali accertati dal giudice del rinvio o, quanto meno, un'illustrazione delle circostanze di fatto sulle quali si basano le questioni», «il contenuto delle norme nazionali applicabili alla fattispecie e, se del caso, la giurisprudenza nazionale in materia», nonché «l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, nonché il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla causa principale» – 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 [La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Corte costituzionale](#), cit. (e, più ampiamente, in *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



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

---

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 il diritto dell’Unione (e il discorso vale in modo particolare per la Carta dei diritti fondamentali) possa già essere esclusa per altra via, in specie attraverso il riconoscimento della sua illegittimità *ad opera del giudice costituzionale*, vuoi per accertata *violazione di parametri costituzionali schiettamente interni*, vuoi (e ancor meglio, almeno sotto certi profili) per *autonomamente accertata violazione di norme eurounitarie* (magari, appunto, della Carta) assunte quale *parametro di costituzionalità interposto*, vuoi ancora (situazione forse ideale, nel senso di migliore) per entrambi i motivi (...il tutto, naturalmente, a condizione che gli eventuali “ritardi” derivanti da questo approccio operativo siano “compensati”, come la Corte di giustizia ha più volte precisato, dall’adozione di «qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico dell’Unione»; e, d’altra parte, non è affatto detto che un simile modo di procedere risulti dal punto di vista dei complessivi tempi processuali più oneroso rispetto all’ipotesi di rinvio prioritario alla Corte di giustizia!).

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[i] 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.

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».

2.3. (segue) *Sull'applicabilità della Carta e sul nesso tra essa, il procedimento principale e "altre disposizioni del diritto dell'Unione"*.

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*».

### 3. *Profili di merito: osservazioni generali.*

Resta a questo punto da esaminare, o almeno da chiedersi, se *nel merito*, prescindendo dalle carenze dell'ordinanza di rinvio al giudice europeo<sup>7</sup>, e prescindendo altresì da quella serie di illazioni, commenti, forzature, giudizi *tranchant* o valutazioni affrettate che, oltre a tradire un

---

<sup>7</sup> Quelle evidenziate ed eventuali altre, che pure avrebbero potuto concorrere a giustificare una decisione di irricevibilità.

atteggiamento non sempre e del tutto sereno, distaccato ed equilibrato del giudice del rinvio<sup>8</sup>, risultano (appunto perché poco o male argomentate, se non a tratti grossolane) di scarso valore ed utilità sul piano giuridico (e spesso discutibili anche su altri piani; salvi alcuni spunti che, come in parte si vedrà più avanti e in parte si è accennato in nota, in riferimento al punto 141, potrebbero forse essere meglio sviluppati, almeno sul piano teorico, in una prospettiva giuridico-costituzionale), vi fossero nelle pieghe dell'ampio – e in molte altre parti più accurato e

---

<sup>8</sup> Si possono richiamare in questo senso, in particolare:

- il punto 48, in cui, sintetizzando alcune valutazioni critiche formulate dalla Giunta esecutiva centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati, si imputa al Governo di aver paralizzato la giustizia «*con la scusa dell'emergenza sanitaria*»;

- il punto 73, dove si ritiene “evidente” che «la scelta del Governo di impedire la celebrazione dei processi in pubblica udienza nel settore civile e in quello penale fino al 31 luglio 2020, con prospettiva di proroga della fase emergenziale solo per il settore giustizia fino al 31 gennaio 2021, anche a porte chiuse e con gli opportuni presidi sanitari, sia *determinata non dall'emergenza sanitaria, ma dalla scelta dell'Esecutivo di impedire la tutela dei diritti fondamentali* garantiti dal diritto dell'Unione e dal diritto nazionale per un lasso di tempo sufficiente[mente] lungo, così da rendere non più censurabili in sede giudiziaria proprio quei provvedimenti governativi emergenziali, che hanno provato la lesione dei diritti»;

- il punto 74, in cui, nuovamente, si ragiona di una «*volontà di paralizzare la giustizia* civile e penale in Italia fino al 31 gennaio 2021»;

- il punto 82, ove si accusa il Governo di aver «*approfittato delle precarie condizioni di lavoro della magistratura onoraria retribuita a cottimo per sospendere l'attività giudiziaria* negli Uffici dei Giudici di pace dal 9 marzo 2020 al 31 agosto 2020, prevedendo beffardamente con l'articolo 118 d.l. n. 18/2020 un contributo economico di € 600 al mese per massimo tre mesi in favore dei magistrati onorari che non sarà mai erogato dal Ministero della giustizia»;

- il punto 94, in cui si afferma essere in atto una «*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) dello stato di emergenza nazionale per il Covid-19*»;

- il punto 96, in cui si attribuisce al Governo la volontà di «*prorogare la paralisi di tutta la giustizia civile e penale fino al 31 gennaio 2021, attraverso la fictio iuris del persistere dello stato emergenziale anche per il periodo successivo al 31 luglio 2020*»;

- i punti 117 e 128, nei quali si lamenta una presunta *volontà di «occultamento della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale del 31 gennaio 2020»*, che sarebbe stata «scoperta», addirittura anche da parte del Presidente della Repubblica, dei parlamentari italiani e delle stesse Istituzioni UE «*soltanto dall'intervista al quotidiano “Repubblica” del 23 marzo 2020 dell'avv. Guido Magnisi di Bologna*», e ciò asseritamente in conseguenza del fatto che il provvedimento del 31 gennaio era stato «*pubblicato [...] in posizione molto defilata alle pagg. 7-8 della Gazzetta ufficiale, 1ª serie generale n. 26 del 1º febbraio 2020, insieme a provvedimenti di nessun significato o rilevanza né sul piano normativo né su quello amministrativo*»;

- il punto 125, in cui – non senza possibili ragioni in riferimento a specifici aspetti lasciati sullo sfondo, ma, si ritiene, “esagerando” non di poco nella sommaria, avventata e “allarmistica” sintesi (...e recenti vicende d'oltreoceano ci ricordando che l'allarmismo fuor di luogo sulla legittimità dell'azione delle istituzioni non è mai buona cosa, potendo arrivare a sviluppare pericolose reazioni a catena e in ogni caso contribuendo a inquinare il dibattito pubblico e quindi a indebolire, oltre alle istituzioni oggetto di bersaglio, il sistema democratico come tale, in alcuni dei suoi elementi e presupposti essenziali; nonché – si noti in generale – gli stessi strumenti costituzionali volti a garantirlo, in conseguenza dell'essere tali strumenti, se non a loro volta direttamente coinvolti come *oggetto* del tentativo di delegittimazione, a sproposito invocati nell'intento, in sostanza, di deformarli a proprio piacimento, con ciò snaturandone e potenzialmente minandone, alla lunga se non nell'immediato, il prezioso ruolo) – si afferma di condividere «*l'opinione di tanti giuristi, secondo cui il Governo è entrato in un cortocircuito istituzionale e costituzionale nella gestione del Covid-19, generando un diritto speciale per lo stato di emergenza in violazione della Costituzione nazionale e del diritto dell'Unione*»;

- infine, e in parte (essendo in questo caso la “provocazione” un po' più sottile e maggiormente agganciata a elementi oggettivi), il punto 141, ove si censura la scelta del governo di autorizzare, a decorrere dal 18 maggio 2020, «*lo svolgimento con le misure di contenimento di tutte le attività produttive ed economiche diverse dalla giustizia civile e penale, considerata, evidentemente, un servizio pubblico statale non essenziale fino al 31 gennaio 2021*», con ciò per la verità sovrapponendo forzatamente ed equivocamente, come in altri passaggi ispirati alla medesima logica, ambiti per la verità ben differenti – attività produttive ed economiche da una parte; servizi pubblici dall'altra – e come tali comprensibilmente oggetto di provvedimenti normativi distinti, salvo però, a livello generale se non con riguardo alla specifica circostanza oggetto di critica, il problema di fondo sostanzialmente evocato, assai serio, della *coerenza* delle misure adottate nei diversi ambiti e della loro intrinseca e complessiva *congruità* rispetto a quelle che possono e devono considerarsi le priorità da un punto di vista costituzionale (non sembrando peregrino fare idealmente riferimento, sotto entrambi i profili, all'art. 3 della Carta fondamentale).

oggettivamente stimolante – [provvedimento del 18 maggio](#)<sup>9</sup> 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).

Il primo ostacolo in questo senso, a dire il vero, è rappresentato proprio da uno di quegli aspetti che hanno indotto la Corte a ritenere la questione irricevibile, e cioè quello relativo alla (im)possibilità di rinvenire nei profili di merito della vicenda (sul piano fattuale e giuridico) elementi tali da giustificare – e anzi imporre, non essendovi sul punto in teoria spazio, almeno dal punto vista europeo<sup>10</sup>, per la configurazione di uno spazio ideale di “opzionalità” o discrezionalità rimessa al giudice nazionale – l’applicazione delle invocate norme europee.

Al riguardo, come si è ricordato, la Corte ha semplicemente 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*».

Ciò che ci si potrebbe anzitutto chiedere è se, al di là di tali (in ipotesi) “contingenti” carenze motivazionali nell’ordinanza di rinvio, vi fossero o meno nella vicenda elementi concreti potenzialmente adducibili allo scopo di consentire alla Corte di “constatare una siffatta attuazione” e, più in generale, ricondurre “la situazione giuridica” all’ambito di applicazione del diritto dell’Unione (oppure, almeno, volendo allargare le maglie quanto più possibile alla luce della giurisprudenza europea, rinvenire un nesso sufficiente tra la prima e quest’ultimo).

Non si intende qui addentrarsi nella questione (anche perché si tratta di un quesito cui meglio potrebbe rispondere un esperto conoscitore del diritto dell’Unione tutto, nelle sue molteplici aree – e modalità – di intervento).

Ma forti dubbi sembra possibile nutrire al riguardo.

Nondimeno, si ritiene utile prescindere da tale questione – ragionando, per intendersi, *come se* un idoneo collegamento con il diritto dell’Unione vi fosse, con conseguente possibilità di applicare alla controversia, o meglio alla “situazione” (v. poco oltre), le (numerose) norme eurounitarie richiamate – allo scopo, appunto, se non proprio di procedere a un puntuale e a approfondito esame della compatibilità delle misure e delle condotte (anche omissive) richiamate e censurate nell’ordinanza di rinvio rispetto a tutti i “parametri” evocati (ammesso che abbia senso e sia corretto

---

<sup>9</sup> 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*. Per non complicare e appesantire ulteriormente la trattazione sembra però opportuno astenersi, in questa sede, da una simile “commistione”, con l’avvertenza tuttavia che, proprio in ragione della larga coincidenza di contenuti, molte delle osservazioni che si svolgeranno con riguardo all’ordinanza del 18 maggio saranno di per sé estensibili, in modo più o meno pieno, anche a quella del 28 maggio, pur non esplicitamente considerata.

<sup>10</sup> Laddove dal *punto di vista dell’ordinamento nazionale*, al contrario, sembra potersi configurare, in riferimento al principio costituzionale di eguaglianza e ai suoi corollari (potendo assumere rilievo al riguardo anche i principi di cui all’art. 97 della Costituzione), un’area in cui l’applicazione di norme europee, in specie quelle contenute nella Carta o comunque attinenti alla tutela di diritti e principi fondamentali, *potrebbe* “spontaneamente” ritenersi da estendere – per ragioni appunto *di diritto (costituzionale) interno* – a fattispecie alle quali tali norme, per forza propria, non sarebbero riferibili, allo scopo in particolare di scongiurare il rischio di “discriminazioni al rovescio” (per alcune riflessioni sul punto ci si permette di rinviare per brevità ai nostri *Tra Fonti e Corti. Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Padova, CEDAM, 2008, spec. 185 ss., *La tutela europea dei diritti fondamentali e il giudice italiano*, in E. Falletti, V. Piccone (cur.), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo: il giudice alla ricerca della soluzione*, Bari, Cacucci, 2012, 109-125, nonché in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2011 e in [Europeanrights.eu Newsletter](#), 2011 e *La tutela dei diritti fondamentali nella Costituzione, nella Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e nella Carta dei diritti fondamentali dell’UE*, in [Rivista AIC](#), 1/2017, spec. 30 s.; ma la tematica, come è noto, è stata affrontata e maggiormente sviluppata anche da altri autori, alcuni dei quali citati negli scritti indicati) e/o di organizzare in modo più razionale, coerente e funzionale l’attività della pubblica amministrazione.

ragionare in questi termini, e che ve ne siano i presupposti nel caso di specie), quantomeno di illuminare un po' meglio, direttamente o indirettamente (e cercando di seguire neutralmente, si vuol precisare, il punto di vista del giudice del rinvio), i profili di potenziale contrasto o tensione di tali misure e condotte rispetto ad alcuni diritti e principi fondamentali riconosciuti (anche) a livello europeo.

Il tutto nella consapevolezza che problemi (ed eventualmente soluzioni) simili – in riferimento a norme e attraverso rimedi sovranazionali, come pure, e prima ancora, attraverso i vari rimedi interni (nell'ambito dei quali, ad ogni buon conto, sarà sempre possibile e doveroso fare, in un modo o nell'altro, pieno utilizzo degli stessi “parametri europei”, CEDU e Carta dei diritti naturalmente *in primis*) – potrebbero porsi (ed aversi) con riguardo a molte altre misure, e in genere condotte, di autorità e soggetti di varia natura chiamati ad agire nell'ambito dell'emergenza sanitaria; e ciò ancor più ove – in un certo senso rovesciando l'ottica – si estendesse l'esame di tali misure e condotte (anche, lo si ribadisce nuovamente, di natura omissiva, almeno nei limiti in cui sul punto possa aversi un sindacato efficace) alla loro compatibilità non solo con quei *diritti e principi che sono stati e sono limitati allo scopo di tutelare la salute, individuale e collettiva*<sup>11</sup>, ma, prima ancora, proprio *con l'obiettivo primario di tutelare la salute*.

Ai nostri fini, sembra utile 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 assumere rilievo sotto entrambi i profili<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> È prevalentemente questa, può notarsi, la prospettiva adottata negli interventi dottrinali, più o meno critici e più o meno rigorosi, pubblicati nei mesi scorsi; ed è questa ovviamente la prospettiva adottata e sistematicamente diffusa – con il rigore scientifico che ci si può attendere (...*nel merito*; non nelle *modalità di diffusione* che sembrano invece seguire, qui sì, un approccio davvero “scientifico”...) – nell'ambito di quelle “bolle” di pensiero distorto (e spesso strumentalmente nutrito e sfruttato anche a fini politici, come un'indagine relativamente agevole potrebbe mostrare) alle quali usualmente si fa riferimento, in questo periodo, parlando di “negazionismo” o “complotto”.

Diversi sono gli episodi di cronaca, negli ultimi mesi, dai quali in modo simile emerge un palesemente insensato (ma non improvvisato, e in questo senso ancor più goffo, ma al contempo preoccupante) orgoglioso tentativo di riferimento a norme costituzionali per “ribellarsi” a misure precauzionali e protettive (...di ciascuno di noi, ma sempre, direttamente o indirettamente, anche degli altri), incluse quelle più ragionevoli (anche nel senso tecnico del termine), efficaci ed indolori, come l'obbligo di utilizzo delle mascherine o il distanziamento in determinati contesti...

E assai significativo – e, ancora una volta, preoccupante, per l'effetto di volano che, volontariamente o involontariamente, simili iniziative possono avere, contribuendo ulteriormente all'impoverimento (sul piano dei contenuti e anzitutto dei metodi) del dibattito pubblico, e, prima ancora, del livello (...“qualitativo” oltre che quantitativo) di conoscenza e in genere di consapevolezza e capacità critica (nel senso vero) di una parte notevole della popolazione, per vari motivi più agevolmente suggestionabile e meno propensa, o comunque meno abituata, a utilizzare correttamente le proprie capacità di discernimento – sembra (a prescindere dalla buona fede, dalle finalità dirette e indirette e dalle competenze dei soggetti coinvolti, nella veste di promotori, collaboratori e sostenitori attivi o semplici “seguaci”) il diffondersi di più o meno improbabili “comitati” ed enti autoproclamatisi paladini delle libertà costituzionali o addirittura autoinvestiti di funzioni di vigilanza sulla corretta applicazione della Costituzione da parte degli organi pubblici (non senza talora affiancare a tale roboante descrizione del proprio ruolo, già di per sé potenzialmente vantaggiosa sotto altri profili anche economici, forme di procacciamento diretto di contributi finanziari mediante tesseramento o altri sistemi)...

<sup>12</sup> 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 e anzi imprescindibile 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 (e, in relazione a ciò, sul giusto modo con cui “mettere a fuoco” – e prima ancora, per restare in metafora, con cui “inquadrare”, per poterli utilmente contestare – provvedimenti e condotte suscettibili in ipotesi di assumere rilievo ed essere censurati in entrambe le prospettive, a seconda appunto del soggetto che si accinga a farlo).

Vi è poi sullo sfondo, come si accennava, un terzo ordine di questioni, di natura ancor più generale, relative al modo in cui – *al di là* dello specifico ambito della giustizia di pace, e della *giustizia* in genere; e al di là delle *ricadute* delle limitazioni adottate a tutela della salute sui diritti fondamentali attinenti a questo ambito, come pure ad altri ambiti, in quanto almeno in prima battuta contrapposti o “concorrenti” rispetto alla salute – l'emergenza sanitaria (...e non solo sanitaria) derivante dalla pandemia è stata affrontata da parte delle istituzioni e degli organi pubblici (tutti, e a tutti i livelli), ed anche da parte di taluni soggetti privati (enti o anche singoli individui) su cui, in ragione delle attività svolte o del ruolo ricoperto, ricadevano e ricadono responsabilità particolari.

#### 4.1. Criticità più strettamente riferibili alla posizione del giudicante...

Iniziando dal primo profilo – quello cioè, per intendersi (e per rifarsi alle parole con cui la Corte ha ritenuto di sintetizzare molte delle doglianze contenute nell’ordinanza di rinvio), relativo alle «modalità organizzative in cui [il giudice del rinvio] sostiene di essere tenuto ad esaminare il procedimento principale», bisognerà ancora una volta ragionare *come se* le censure mosse potessero assumere rilievo nell’ambito di un rinvio pregiudiziale al giudice dell’Unione, laddove invece la Corte, come si è ricordato, da un lato ha preso atto del fatto che la controversia principale non risultava presentare, «quanto al merito o al regime processuale applicabile al suo esame, un collegamento con [le invocate] 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»; e, dall’altro, ha – invero un po’ sbrigativamente (concentrandosi cioè, parrebbe, solo su uno dei numerosi aspetti che avrebbero teoricamente potuto essere presi in considerazione) – osservato che dall’ordinanza di rinvio non risultava «neppure che una risposta della Corte» alle varie questioni poste sotto questo profilo generale fosse «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*».

Ebbene, ragionando come si diceva in termini astratti, e procedendo, come si accennava, in ordine sparso (ovvero selezionando, all’interno delle decine di pagine in cui si sviluppa l’[ordinanza del 18 maggio](#), solo qualche passaggio che sembra offrire maggiori motivi di attenzione, o comunque maggiori spunti di riflessione, nella prospettiva del diritto costituzionale), si può notare quanto segue.

Anzitutto, in più punti le censure mosse si ricollegano strettamente a profili strutturali del nostro ordinamento giudiziario (nella parte relativa ai giudici di pace, al loro inquadramento, alle loro funzioni, alle loro modalità di retribuzione, alle relative garanzie ecc.), evidenziando *pregressi* profili di tensione tra taluni suoi tratti e diversi principi (se non veri e propri diritti) fondamentali (di rilievo costituzionale interno, ma anche europeo) su cui la situazione di emergenza sanitaria, e le misure adottate (o non adottate) per far fronte ad essa, si sono innestate *ponendo tali criticità in maggiore evidenza*, o generando motivi di tensione *ulteriori ma pur sempre connessi*, in minor o maggior misura, ad esse.

Non si può chiaramente approfondire e affrontare la tematica “a tutto tondo” in questa sede, ma può essere utile almeno citare una serie di elementi specifici e alcuni dati d’insieme riportati nell’ordinanza del giudice di Lanciano, con la preliminare duplice avvertenza che il quadro normativo attuale, da cui prendono le mosse i rilievi critici ivi contenuti, è destinato, come è noto, a essere significativamente modificato per via legislativa allorché entrerà a regime la c.d. “riforma Orlando” (D.lgs. 116/2017, *Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57*), che ha innovato sotto molti aspetti – inclusi, come si diceva, alcuni tra quelli censurati e/o richiamati in più punti dell’ordinanza qui oggetto di riflessione<sup>13</sup> – la disciplina in materia, non senza porre nuovi problemi (o comunque suscitare nuovi malcontenti tra gli appartenenti alle categorie coinvolte), che non possono tuttavia essere presi in considerazione in questa sede; e che inoltre, nel frattempo, sono state pronunciate alcune fondamentali sentenze – a livello nazionale e sovranazionale – in cui, in qualche modo e misura, sono state affrontate o

---

In questa enorme, complessa e delicata questione non ci si potrà chiaramente addentrare qui più di tanto, ma qualche osservazione generale (o talora più specifica) – ispirata anche a ciò che il diritto e la giustizia costituzionale sembrano poter insegnare tanto sul piano dei valori di fondo quanto sul piano del metodo (ammesso che si possano tenere rigidamente distinte le due cose) – si farà più avanti, e specialmente nelle parti finali del lavoro.

<sup>13</sup> Punti richiamati in parte nei paragrafi immediatamente successivi; in parte, nel quadro di alcune riflessioni più generali, in successive parti del lavoro.

almeno “toccate” le relative questioni di fondo, tuttora però largamente in attesa di essere *normativamente* “risolte” in maniera giuridicamente e politicamente (nel senso più lato del termine) del tutto soddisfacente (o comunque... più soddisfacente)<sup>14</sup>.

#### 4.2. ...a prescindere dall'emergenza sanitaria...

Quanto agli elementi riportati nell'ordinanza di rinvio, e limitandosi a quelli più strettamente attinenti alla posizione del giudicante o al complessivo attuale assetto organizzativo e operativo del settore della giustizia di pace ed alle ricadute delle misure emergenziali su tali aspetti (e rinviando invece alla parte successiva l'esame di altri elementi ricollegabili solo o anche, in modo magari indiretto ma evidente, alla posizione delle parti), possono anzitutto richiamarsi i passaggi dell'ordinanza in cui, su un piano molto generale, il giudice del rinvio, da un lato, evidenzia come la sua attività, svolta ininterrottamente da 17 anni e asseritamente paragonabile, da un punto di vista quantitativo, a quella svolta dai giudici “di carriera” (punto 6 dell'ordinanza, ove si fa riferimento a un dato, il numero di udienze, indicato in circa 85 all'anno, «corrispondente alla media [...] della

---

<sup>14</sup> Si allude, anzitutto, alla [sentenza della Corte di Giustizia del 16 luglio 2020](#), in causa C-658/18, *UX*, e alla [sentenza della Corte costituzionale n. 267/2020](#), depositata il 9 dicembre 2020; ma anche (in stretto collegamento con la citata decisione del giudice eurolunitario) alla sentenza del Tribunale (sez. lavoro) di Napoli del 26 novembre 2020 in causa n. 23450/2018; a quella del Tribunale (sez. lavoro) di Vicenza del 16 dicembre 2020, n. 343/2020; a quella (parziale) del TAR Emilia Romagna 20 ottobre 2020, n. 644/2020 (con cui si è deciso di confermare il rinvio pregiudiziale precedentemente disposto con ordinanza n. 363 del 24 giugno 2020 nonostante l'intervenuta sentenza della Corte di Giustizia del 16 luglio 2020, allo scopo di sollecitare «un più approfondito esame da parte della Corte di Giustizia in sede pregiudiziale, delle funzioni concretamente esercitate dal giudice di pace nell'ambito dell'ordinamento nazionale, sussistendo altrimenti il rischio pressoché certo di determinare un margine di apprezzamento eccessivamente ampio da parte del giudice nazionale in uno con l'elusione dell'effetto utile delle direttive» rilevanti) e, ancora, al decreto del Presidente dello stesso TAR del 5 novembre 2020, n. 702/2020.

Di tali importanti provvedimenti giurisdizionali, alcuni dei quali hanno profondamente inciso, al piano pratico e al piano teorico-dogmatico, sullo “statuto” del Giudice di pace, e che per questo motivo (...e anche per altri) meriterebbero un autonomo approfondimento, non ci si può occupare in questa sede, ma può valer la pena riportare almeno il dispositivo delle decisioni della Corte di giustizia e della Corte costituzionale.

Nella prima, la Corte di Lussemburgo ha così statuito:

«1) L'articolo 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che il Giudice di pace (Italia) rientra nella nozione di “giurisdizione di uno degli Stati membri”, ai sensi di tale articolo.

2) L'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, e l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono essere interpretati nel senso che un giudice di pace che, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, può rientrare nella nozione di “lavoratore”, ai sensi di tali disposizioni, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

La clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che la nozione di “lavoratore a tempo determinato”, contenuta in tale disposizione, può includere un giudice di pace, nominato per un periodo limitato, il quale, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della direttiva 1999/70, deve essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale che non prevede il diritto per un giudice di pace di beneficiare di ferie annuali retribuite di 30 giorni, come quello previsto per i magistrati ordinari, nell'ipotesi in cui tale giudice di pace rientri nella nozione di “lavoratore a tempo determinato”, ai sensi della clausola 2, punto 1, di tale accordo quadro, e in cui si trovi in una situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario, a meno che tale differenza di trattamento sia giustificata dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare».

Nella seconda, il nostro giudice delle leggi ha «dichiarato» l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 1997, n. 135, nella parte in cui non prevede che il Ministero della giustizia rimborsi le spese di patrocinio legale al giudice di pace nelle ipotesi e alle condizioni stabilite dalla norma stessa», sulla base di argomentazioni che parrebbero travalicare di molto la specifica questione ma nelle quali, come si diceva, non ci si può qui addentrare.



magistratura professionale di 1° grado nel settore civile»), contribuisca, al pari di quella di altri circa 5300 magistrati onorari (punto 9), tra cui circa 1300 giudici di pace (punto 87), al regolare funzionamento della giustizia, in ambito civile e in ambito penale, sulla base di previsioni normative che, a tal fine, istituzionalmente e per così dire strutturalmente fanno perno sui giudici onorari<sup>15</sup>, e in specie sui giudici di pace (cfr. in questo senso la precisazione e il riferimento normativo contenuti al punto 7); e, dall'altro, pone in evidenza e lamenta una serie di criticità relative allo status dei medesimi, talune precedenti e non correlate all'emergenza sanitaria, altre direttamente collegate o comunque venute maggiormente in rilievo in connessione ad essa (e, concretamente, in conseguenza delle misure adottate nel settore della giustizia per farvi fronte).

Si spazia così da blande indicazioni critiche relative, in generale, allo “status” e più concretamente alle modalità e all'entità della retribuzione dei giudici di pace – ricordandosi in particolare al punto 12 come le indennità previste per remunerare, a cottimo, le relative attività siano rimaste le medesime che erano state fissate dalla legge con la quale, nel 1991, si istituì la figura del Giudice di pace come giudice ordinario della Repubblica, ed equivalenti oggi, al lordo delle ritenute fiscali, a 36,15 euro per ciascuna udienza; 56,10 euro per ciascuna sentenza o verbale di conciliazione; 10 euro per altri provvedimenti giudiziari e 8,60 euro al giorno per attività di studio e formazione per ogni giorno di servizio, con esclusione del mese di agosto, dei periodi di malattia o di sospensione dell'attività giurisdizionale – a più dirette doglianze sulle ricadute che (anche) sotto questi profili di immediato interesse del giudice del rinvio hanno avuto i provvedimenti e in genere le misure adottate (o non adottate) nel contesto dell'emergenza, che, come si vedrà meglio, hanno avuto l'effetto di paralizzare quasi completamente l'attività giudiziaria

---

<sup>15</sup> In questo senso, *l'ampio, sistematico e decisivo ricorso a figure “precarie” per garantire l'espletamento di funzioni pubbliche essenziali* (...che nulla ha a che vedere con lo zuccheroso principio di sussidiarietà orizzontale, a sua volta troppo spesso invocato a sproposito in altri ambiti per ammantare di una veste nobile la mera abdicazione dello Stato dai suoi compiti attraverso “esternalizzazioni”, privatizzazioni, concessioni, partenariati, convenzioni e altre pratiche le cui reali finalità e comunque i cui effetti pratici – prescindendo da ogni implicazione di principio – non di rado risultano deludenti, per chi si era voluto illudere, e forse meritevoli di una qualche maggior attenzione, se non altro, della Corte dei conti...) sembra in parte accostabile, ma con rilevanti differenze, a quanto avviene in altri settori (primariamente) pubblici altrettanto importanti, tra cui, in misura sempre maggiore, quello della *sanità* (e il riferimento è appunto alla stessa sanità pubblica, oltre che ovviamente a quella “privata”, dove il fenomeno – per il quale non sembra esagerato usare la parola “sfruttamento” – è come prevedibile ancor più diffuso) e soprattutto quello dell'*istruzione*, laddove alle storiche e gravissime carenze della scuola d'infanzia, primaria e secondaria (che hanno portato, come è noto, anche a sonore condanne in sede europea), in conseguenza soprattutto di fenomeni patologici sul fronte del (mancato) reclutamento e del conseguente abuso di supplenze e supplenti, si sono affiancate negli ultimi lustri le *crescenti carenze strutturali in ambito universitario* (ove pure, per così dire, il sistema collasserebbe, tanto sul versante della ricerca quanto su quello della didattica, se venisse a mancare l'apporto della componente “non strutturata”: cultori, dottorandi, borsisti, assegnisti e oggi anche ricercatori: v. oltre), in questo caso in conseguenza non soltanto di restrizioni più o meno contingenti sui reclutamenti (in parte per mera, discutibilissima volontà di risparmio in un settore su cui sarebbe invece opportuno, per non dire doveroso, investire; in parte per comunque grossolana e discutibile reazione a distorsioni ed abusi che pur si erano avuti, su questo fronte, negli anni precedenti, e che avrebbero meritato di essere combattuti principalmente su altri piani e con altri mezzi), ma anche di deliberate scelte legislative, per effetto delle quali nel settore della ricerca e dell'insegnamento universitario è oggi (*id est*: a seguito dell'abolizione della figura del ricercatore a tempo indeterminato, che già rappresentava, specie nell'ultimo periodo prima della geniale “riforma”, una posizione raggiungibile solo dopo parecchi anni di lavoro precario) *normativamente impossibile* accedere a una posizione lavorativa stabile se non a distanza di moltissimi anni dalla laurea (e magari attraversando anche periodi di disoccupazione, di lavoro “a titolo volontario”, gratuito o semigratuito, e/o di lavoro in parallelo ad altre attività svolte a fini di sostentamento), la prima posizione lavorativa a tempo indeterminato essendo quella di “professore associato” e la prevista “trafila”, necessaria per potervi eventualmente accedere (partecipando a un concorso locale in competizione con altri candidati provenienti da tutta Italia che hanno percorso la medesima trafila), consistendo in una lunghissima corsa ad ostacoli – dottorato di ricerca, 3 anni; borse di studio o assegni di ricerca, “x anni”... potenzialmente parecchi; posto da ricercatore “di tipo a”, detto anche “junior”... sebbene alcuni abbiano già i capelli grigi a questo punto..., altri 3 anni; posto da ricercatore “di tipo b”, o “senior”, ulteriori 3 anni; abilitazione scientifica nazionale... – il cui traguardo finale e le cui stesse tappe intermedie potrebbero strada facendo rivelarsi irraggiungibili (e così avviene “fisiologicamente” per la maggior parte dei partecipanti alla corsa, essendo il sistema “ad imbuto” e prevedendo quindi strutturalmente un altissimo numero di “abbandoni forzati” lungo la via) per motivi che spesso non dipendono (per ragioni patologiche ma anche per ragioni fisiologiche o contingenti) dal merito, dall'impegno e nemmeno dalla “resistenza” del “corridore”...

per un periodo relativamente lungo e, nello specifico, di privare i giudici di pace – e gli altri giudici onorari<sup>16</sup> – della possibilità di lavorare ed essere retribuiti per il loro lavoro (di una complessiva «situazione di assenza di tutela economica» si ragiona – in termini più generali e alla luce anche di altre criticità richiamate, come vedremo subito, in precedenti parti dell’ordinanza – al punto 88).

#### 4.3. ...o (anche) in relazione alle misure adottate nel contesto della pandemia.

In questo contesto – e spostandoci più specificamente sulla situazione venuta a crearsi e sulle misure adottate nel contesto della pandemia – si inseriscono, in particolare, una serie di più circostanziati e pungenti rilievi (dai quali sarà possibile prendere le mosse per un breve ma probabilmente utile allargamento di prospettiva) relativi alla previsione, contenuta nell’art. 119 del decreto legge n. 18 del 2020, di “un contributo economico mensile pari a 600 euro per un massimo di tre mesi e parametrato al periodo effettivo di sospensione di cui all’articolo 83”, in relazione soprattutto all’asserita (e invero ampiamente argomentata, mediante osservazioni sulla cui incontrovertibilità chi scrive non è in grado di esprimersi né ha effettuato indagini, ma che parrebbero quantomeno plausibili e che in ogni caso hanno il pregio di mettere in evidenza talune oggettive criticità del sistema e del modo in cui è stata gestita l’emergenza in questo settore, sotto diversi profili) *impossibilità pratica* di conseguire effettivamente tale contributo (cfr. punto 82, ove si afferma seccamente che esso «non sarà mai erogato dal Ministero della giustizia», e dove, per questo specifico motivo, la sua previsione viene definita “beffarda”) in conseguenza di quella sorta di corto circuito accuratamente illustrato nell’ordinanza di rinvio e in base al quale, semplificando molto, una sospensione dell’attività rilevante ai fini della concessione del contributo non si potrebbe configurare in quanto i giudici di pace si troverebbero non *giuridicamente* e formalmente, ma solo *di fatto* e sostanzialmente, *costretti*<sup>17</sup> (da una serie di provvedimenti, o mancati provvedimenti, e di circostanze oggettive su cui, come si diceva, varrà la pena soffermarsi poco oltre) a rinviare – *attraverso decisioni proprie*, apparentemente frutto di libere valutazioni, ma in realtà (almeno secondo l’accurata ricostruzione proposta) del tutto necessitati<sup>18</sup> – le proprie udienze, in assenza di

---

<sup>16</sup> Cfr. al riguardo i punti 86-88, nei quali – non è chiaro con quanta pertinenza rispetto all’oggetto e, per così dire, alle complessive finalità, pur di estrema ampiezza, dell’ordinanza di rinvio – ci si spinge a calcolare il prevedibile «risparmio di spesa» di cui lo Stato beneficerà in conseguenza della mancata attività dei giudici di pace (e in genere dei magistrati onorari) e pertanto della mancata corresponsione delle relative «indennità a cottimo».

Ancor più eccentrici, e tuttavia indicativi in sé e in relazione all’approccio generale alla base dell’ordinanza, risultano poi i dati riportati al punto 89, relativo alla più che comprensibilmente contestata scarcerazione di centinaia di mafiosi sulla base dell’art. 123 del d.l. 18/2020, seguito poi – in una sequenza dal giudice del rinvio ritenuta non senza alcune ragioni sintomatica, e anzi “specchio fedele”, dell’«attuale stato di confusione totale dell’amministrazione della giustizia civile e penale in Italia» – dal d.l. 29/2020.

Appena il caso di puntualizzare, non avendo la cosa molto rilievo, che le stime di risparmio di cui ai punti 86-88 sembrano effettuate in modo piuttosto largheggiante, sia perché fondate su previsioni “pessimistiche” circa le sorti della giustizia italiana nei mesi successivi all’ordinanza di rimessione (previsioni almeno in parte smentite dagli eventi e dalle misure successive), sia perché basate sulle cifre *massime* che lo Stato ha previsto di destinare alla retribuzione dei magistrati onorari: cifre presumibilmente non coincidenti in molti casi, almeno alla luce di altri dati riportati nell’ordinanza (cfr. i punti 6, 9, 11 e 12), con quelle realmente versate a fronte del lavoro effettivamente svolto; il tutto, poi, prescindendo dalla circostanza di fondo che, verosimilmente (qui come in molti altri ambiti, in misura maggiore o minore), la *gran parte* se non proprio la *totalità* dell’attività non svolta nel periodo dell’emergenza (...può immaginarsi, in effetti, che i forzati ritardi causeranno almeno in qualche caso rinunce e forse soluzioni alternative ai procedimenti giudiziari; ma può pure immaginarsi, per altri casi, un effetto opposto, di aumento del contenzioso nel medio periodo proprio in conseguenza dell’impossibilità di affrontare e risolvere attraverso attività e interventi giudiziari più tempestivi e “indolori” situazioni problematiche destinate, per questo motivo, a esacerbarsi e sfociare in azioni e procedimenti giudiziari più impegnativi) dovrà essere “recuperata” in seguito, andando ad aumentare gli introiti effettivi dei giudici onorari nel periodo successivo.

<sup>17</sup> Si vedano a questo specifico riguardo, in particolare, i punti, 23, 55, 91 e 137, citati poco più avanti.

<sup>18</sup> Più volte, in relazione a tale aspetto, si lamenta nell’ordinanza (punto 91, punto 102, ma pure punto 138) anche il rischio di incorrere in azioni di responsabilità dovute, semplificando, alla discrepanza tra il quadro giuridico (con le possibilità “teoriche” e gli obblighi che *in linea di principio* ne discenderebbero) e la situazione reale, con le assai più ridotte possibilità “pratiche” concretamente lasciate da essa (v. in questo senso, tra gli altri, il punto 91, dove, come si

alternative giuridicamente ammissibili e concretamente praticabili, ma senza, come si accennava, che ne discenda quella generalizzata e, per così dire, formalizzata sospensione dell'attività posta a presupposto delle provvidenze ministeriali (v. anche, al riguardo, tra gli altri, il punto 14, ove si segnala come «la stessa situazione di assenza di tutela [sia] comune a tutti i magistrati onorari, dal momento che il Ministero della giustizia, sapientemente utilizzando la norma proposta dal suo Ufficio legislativo, non intende corrispondere nessuna indennità ai magistrati onorari in quanto, *sul piano letterale*, vi sono pochissime cause, non trattate dalla magistratura di pace, che sono state comunque tenute dai giudici professionali di Tribunale in 1° grado in udienza pubblica tra quelle urgenti individuate nell'art. 83, comma 3, del d.l. n.18/2020, per cui, *formalmente*, l'art. 83 del d.l. n.18/2020 non contiene alcuna disposizione di sospensione totale dell'attività giudiziaria, neanche del periodo dal 9 marzo 2020 all'11 maggio 2020»).

I rilievi da ultimo menzionati ci consentono, come anticipato, di allargare leggermente la prospettiva di analisi, andando a toccare alcuni aspetti che, a loro volta, ci porteranno a “scivolare” in modo molto naturale sulla “seconda parte” delle questioni di merito sollevate (sia pure impropriamente) nell'ordinanza di rinvio del 18 maggio, e cioè quelle relative non alla posizione del giudicante, bensì, direttamente o indirettamente, alla posizione delle parti.

Soprattutto, sembra utile soffermarsi sugli argomenti e sui riferimenti – a provvedimenti normativi del Parlamento o del Governo, oltre che ad altre misure adottate o non adottate da quest'ultimo, e, ancora, a provvedimenti del Presidente del Tribunale di Lanciano – attraverso i quali viene motivata quella “impossibilità fattuale” di cui sopra, a sua volta posta a fondamento (invero in modo alquanto apodittico e scarno, pur potendosi rinvenire alcuni passaggi testuali e concettuali utili per tentare di ricostruire certi nessi non esplicitati, come si dirà) della lamentata lesione del principio di *indipendenza del giudice*, nonché di quella – parimenti poco argomentata, ma più agevolmente “decifrabile” e individuabile – del «principio del *giusto processo*» (alla lamentata lesione di tali due principi ricollegandosi o affiancandosi poi, in modo ancor più confuso e per così dire superficiale, quella 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»).

Ebbene, gli elementi cruciali a tal riguardo sembrano essere quelli richiamati nei passaggi (*in primis* i punti 23, 29, 30, 36, 37, 53, 54, 60 e 61; ma anche altri, come il 45, il 66 e il 67, il 71, il 79 e l'80, il 96) in cui si illustra la sequenza di atti e, per così dire, di circostanze (spesso risultanti da forme di “miopia” o inerzia sulle quali si tornerà a porre l'attenzione più avanti nel quadro di una riflessione più generale) che hanno portato alla *concreta impraticabilità* di tutte le modalità di svolgimento delle udienze *astrattamente consentite*, in determinate circostanze e/o a determinate condizioni più o meno impegnative, dal d.l. 18/2020: modalità “da remoto” nel contraddittorio delle parti ex art. 83, comma 7, lett. f); trattazione scritta ex art. 83, comma 7, lett. h); celebrazione a porte chiuse ex art. 83, comma 7, lett. e).

Poiché su molti dei citati passaggi ci si soffermerà in seguito – soprattutto nei paragrafi 6.3 e 6.4 – ci si limiterà qui a sintetizzare molto rapidamente, in modo piuttosto “libero” (e, per la ragione appena detta, selettivo), gli snodi argomentativi principali (sempre alla stregua – lo si ribadisce – dell'impostazione del giudice del rinvio).

Snodi argomentativi che, in buona sostanza, ruotano intorno a due ordini di problemi e circostanze *di fatto* (ma chiaramente riconducibili, come si diceva, a decisioni e in genere condotte – spesso omissive – dei vari soggetti teoricamente chiamati a intervenire) che, nel loro combinarsi con i provvedimenti normativi adottati ai vari livelli, avrebbero generato una vera e propria “paralisi” (l'espressione è usata più volte: cfr. almeno i punti 48, 74, 94, 96, 101) della giustizia di pace e della giustizia in genere, rendendo *concretamente impossibile* (per i giudici di pace) – o comunque estremamente difficile e raro (per i giudici professionali) – lo svolgimento delle udienze

---

ricorderà nuovamente, si pone l'accento sulla «mancanza oggettiva delle condizioni tecniche e igienico-sanitarie *che invece sembrerebbero sussistere*», in particolare, in un decreto del Presidente del Tribunale di Lanciano del 12 maggio 2020).

e in genere l'avanzamento dei procedimenti *in qualsiasi forma*, secondo quanto si evidenzia con nettezza in più passaggi<sup>19</sup>.

Si allude, da una parte, a quell'elenco di carenze organizzative sul fronte tecnico-informatico – mancata informatizzazione sia del processo civile che del processo penale; impossibilità di accedere all'intranet del Ministero della giustizia da parte del personale di cancelleria in *smart working*; strutturale inidoneità dei computer in dotazione a tutti gli uffici giudiziari italiani alle modalità di *processo da remoto* attraverso la piattaforma informatica di Microsoft Teams per non essere tali computer dotati né di videocamere né di microfoni per operare in udienza virtuale; impossibilità per il cancelliere nel processo civile e per l'ausiliario del giudice nel processo penale di operare da remoto con i computer del proprio Ufficio giudiziario, non abilitati (anche per assenza delle relative licenze d'uso) ad utilizzare le piattaforme informatiche per creare le aule virtuali; mancanza, nell'Ufficio del Giudice di pace, dello strumento della consolle telematica, che consente ai difensori di consultare i fascicoli civili tramite computer... (cfr. su questi aspetti, oltre a quanto indicato all'interno della “questione”, i punti 29 e 30, 36, 37, 60, 71 e 72, ma anche 66 e 67, dell'ordinanza del 18 maggio) – che hanno di fatto precluso la duplice possibilità, pur prevista dalla normativa, di effettuare le udienze con modalità da remoto nel contraddittorio delle parti (cfr. art. 83, comma 7, lett. f) del d.l. n. 18/2020) oppure in forma scritta, «mediante lo scambio e il deposito in telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni, e la successiva adozione fuori udienza del provvedimento del giudice» (così l'art. 83, comma 7, lett. h) del medesimo decreto).

Dall'altro, alla mancata adozione, ai vari livelli, di tutte quelle misure igienico-sanitarie – circa le quali cfr. in particolare i punti 53, 54 e 61, ma anche, “per contrasto”, il punto 72, nonché, ancora, quanto riportato all'interno della “questione”, ove tra l'altro si fa riferimento alla (mancata) sanificazione e disinfestazione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso alla amministrazione giudiziaria, al (mancato) acquisto di materiale igienico sanitario e di dispositivi di protezione individuale, alla (mancata) individuazione di protocolli di misure di contenimento per lo svolgimento dell'attività giudiziaria, alla (mancata) installazione di separatori in plexiglass sul tavolo di udienza... – che avrebbero in teoria potuto e dovuto rendere praticabile l'ipotesi, rimasta invece “sulla carta” (segnatamente nell'art. 83, comma 7, lett. e) del d.l. 18/2020), di celebrazione delle udienze in presenza, a porte chiuse e in (relativa) sicurezza.

#### 4.4. *A proposito della lesione dell'indipendenza del giudice.*

Da tutto ciò (e da quanto si è visto in precedenza), afferma il giudice del rinvio, è derivata anzitutto una lesione della sua indipendenza: sia, deve probabilmente ritenersi (anche se il collegamento non è pienamente esplicitato), su un piano generale, in conseguenza delle criticità relative agli aspetti retributivi, al mancato indennizzo e in genere all'evidenziata «assenza di tutela economica», tale in ipotesi da compromettere la serenità e complessivamente “indebolire” la posizione del giudice incidendo su quelli che, in quest'ordine di idee, potrebbero essere visti come presupposti materiali e psicologici della sua indipendenza, in senso molto lato; sia soprattutto in conseguenza di alcuni elementi più concreti, che potrebbero (in modo più o meno agevole e

---

<sup>19</sup> Si vedano in questo senso, in particolare, il punto 23 (in cui, come si tornerà a ricordare, si censura il fatto che «il Presidente del Tribunale di Lanciano, al pari di tutti i Presidenti di Tribunale in tutta Italia, non è stato messo in condizioni di poter adottare nessuna delle misure organizzative» previste dall'art. 83, comma 7, lettere d), e), f) e h) del d.l. n. 18/2020»), il punto 55 (in cui si lamenta che «[l]'unica attività consentita a questo giudice di pace [...] era quella di rinviare tutte le udienze civili e penali nel periodo dal 12 maggio 2020 al 31 luglio 2020 a nuova udienza fissata nei mesi di settembre e ottobre 2020»; e ciò anche in riferimento «all'udienza istruttoria della controversia principale», senza tuttavia che tale circostanza sia stata valorizzata più di tanto ai fini della configurazione e, per così dire, della motivazione sulla “rilevanza” della questione), il punto 91 (in cui, come si è visto, si fa riferimento alle preclusioni operative derivanti dalla «mancanza oggettiva delle condizioni tecniche e igienico-sanitarie, che invece sembrerebbero sussistere» in alcuni provvedimenti) e il punto 137 (in cui il «rinvio d'ufficio di tutte le cause a data successiva al 31 agosto 2020» viene descritto come «[l]'unico provvedimento organizzativo [...] oggettivamente consentito rispetto alla descritta situazione»).

ovviamente senza in alcun modo sbilanciarsi sulla fondatezza nel merito di rilievi di tal genere) ricavarsi dai passaggi in cui si evidenzia criticamente – seppur un po’ di volata e senza ricavarne le conseguenze che, volendo, si sarebbe potuto provare a trarne a sostegno della questione – che «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*» e che «le funzioni di coordinatore degli Uffici dei Giudice di pace, con conseguente totale autonomia rispetto al Tribunale [...] (Giudice di appello per tutte le decisioni adottate dai Giudici di pace [...]), sono state sottratte all’Ufficio del Giudice di pace e assegnate dalla legge delega 57/2016 al Presidente del Tribunale [...], che le esercita attraverso un Giudice professionale coordinatore»<sup>20</sup> (punto 8); sia, nuovamente (e forse decisamente), in ragione proprio di quelle cogenti limitazioni fattuali (in parte conseguenza di provvedimenti dell’amministrazione o del Presidente del Tribunale) precedentemente illustrate e fatalmente incidenti – ecco il punto che forse avrebbe potuto chiarirsi ed evidenziarsi maggiormente – su *scelte operative* che invece teoricamente, *sulla base del quadro legislativo (...e in ipotesi – se non altro per questo specifico motivo – anche del quadro costituzionale interno e sovranazionale), il giudice procedente*, come tutti gli altri Giudici di pace in ogni parte d’Italia, *avrebbe dovuto poter adottare in autonomia* (o, appunto, indipendenza).

5.1. *La lamentata violazione del principio del giusto processo e altre criticità riferibili alla posizione delle parti...*

Quanto poi alla lesione del principio del giusto processo, autonomamente evidenziata, essa può essere ricollegata (oltre che, su un piano teorico, alla stessa violazione del principio d’indipendenza del giudice: e di tale nesso vi è traccia in alcuni passaggi dell’ordinanza) a una serie di elementi più specifici, direttamente incidenti sui diritti delle parti del procedimento in corso.

Rinviando al prossimo paragrafo alcuni rilievi di natura più generale, possono qui quantomeno segnalarsi – in parte sviluppando con una certa autonomia i cenni presenti nell’ordinanza di rinvio – le criticità collegate, in riferimento ai ritardi e/o alle previste modalità eccezionali di svolgimento dei procedimenti nel periodo emergenziale (sulle quali si tornerà più avanti), ai rischi di violazione:

- del diritto alla ragionevole durata del processo, invero lasciato piuttosto in ombra, ma indirettamente evocato al punto 137 e sostanzialmente implicato dalla natura dei principali rilievi svolti;

- del diritto al contraddittorio e/o in genere dei diritti di difesa, anch’essi non più di tanto valorizzati nella motivazione e tuttavia “alegianti” in diversi passaggi, alcuni dei quali richiamati in seguito; e menzionati esplicitamente (seppur in modo un po’ “obliquo”), se non altro, al punto 41, e soprattutto (qui in modo assai più diretto, seppur come al solito apodittico e non

---

<sup>20</sup> Su tale profilo critico (e su altri), anche e specialmente in riferimento ad alcune recenti prospettive di (ulteriore) riforma, cfr. da ultimo G. SCARSELLI, *Brevissime note sulle ultime proposte di riforma della normativa sui giudici onorari*, in *Giustizia Insieme*, 4 novembre 2020. Nella medesima [sede](#) e sempre con riguardo alle proposte attualmente in discussione v. anche, nell’ambito di un apposito “Forum” a cura di B. Capponi: F. RUSSO, *Brevi osservazioni sul testo unificato dei Disegni di legge. S. 1438, S. 1516, S. 1555, S. 1582, S. 1714 in discussione al Senato di “riforma della riforma” della magistratura onoraria*, 3 novembre 2020, G.N. NARDO, *Verso quale riforma della magistratura onoraria?*, 5 novembre 2020 e B. CARUSO, G. MINUTOLI, *Cui prodest? La riforma della magistratura onoraria tra tutela di diritti negati ed efficienza della Giustizia*, 6 novembre 2020.

Tra i contributi precedenti vertenti sulla “riforma Orlando” v. G. SCARSELLI, *Note critiche sul disegno di legge per la riforma organica della magistratura onoraria*, in *Foro it.*, 2015, V, 369 ss., Id., *La riforma della magistratura onoraria: un ddl che mira ad altri obiettivi e va interamente ripensato*, in *Questione Giustizia*, 13 luglio 2015, B. CAPPONI, *Il giudice di pace dopo la L. 28 aprile 2016, n. 57*, in *Corr. giur.*, 2017, 101 ss., e, nel quadro di una ricostruzione molto più generale, F. RUSSO, *Breve storia degli extranei nella magistratura italiana. Giudici onorari, avvocati e professori universitari immessi nella magistratura dall’Unità d’Italia al d.lgs. 12 luglio 2017, n. 116*, Roma, Aracne, 2019.

Sulla figura del Giudice di pace e sulla relativa disciplina originaria v. infine, tra gli altri, A. BONSIGNORI, A. LEVONI, G. F. RICCI, *Il giudice di pace*, Torino, Giappichelli, 1995 e R. CAPONI, *Giudice di pace e conciliazione in sede non contenziosa (art. 322 c.p.c.)*, in *Foro it.*, 2005, V, 193 ss..

circostanziato) nel passaggio della “questione” in cui si afferma che «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], [...] 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<sup>21</sup>;

- della garanzia di pubblicità del procedimento (punto 40, ove, in riferimento all’ipotesi di trattazione scritta prevista dal d.l. 18/2020 si ricorda la dura presa di posizione della VI Sezione del Consiglio di Stato<sup>22</sup>, ad avviso della quale «l’imposizione dell’assenza forzata, non solo del pubblico, ma anche dei difensori, finirebbe per connotare il rito emergenziali in termini di giustizia “segreta”, refrattaria ad ogni forma di controllo pubblico»);

- nonché di altre garanzie procedurali (punto 38, ove addirittura si osserva che, «laddove i Presidenti di Tribunale, come quello di Lanciano, abbiano individuato come modalità di svolgimento [...] quella del processo da remoto, tale modalità organizzativa presta comunque il fianco, come l’altra modalità della trattazione scritta senza [presenza dei] difensori e delle parti, alla nullità del processo per violazione delle disposizioni dei codici di procedura in materia di redazione dei verbali di udienza»).

5.2. ...e, più in generale, alla “descritta situazione di crisi sistemica della tutela dei diritti fondamentali nell’ordinamento interno”, in conseguenza della “paralisi delle procedure di tutela e garanzia dei diritti”.

Come anticipato, 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, anche allo scopo, per così dire, di non creare – per mera pigrizia intellettuale o per ragioni di opportunità pratica, se non politica in senso stretto, anteposte ai propri doveri scientifici e/o istituzionali – “precedenti” pericolosi che potrebbero in futuro, in un diverso contesto politico e sociale, giocare un ruolo ben più “fatale” per la democrazia<sup>23</sup>), 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

---

<sup>21</sup> Con riguardo a tali importanti e delicati aspetti si segnalano F. DONATI, *Giustizia online al tempo del Coronavirus e dopo*, in [Il diritto pubblico della pandemia](#), in Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, II, Genova, 2020, 149 ss., P. SERRAO D’ACQUINO, *La riorganizzazione della giustizia civile al tempo del COVID. Commento alle misure introdotte dal decreto legge n. 18 del 2020*, in [Federalismi.it](#), 28 marzo 2020, I. LAGROTTA, *Il contraddittorio cartolare coatto tra interpretazione conforme a Costituzione e dubbi di legittimità*, [ivi](#), 13 maggio 2020, e A. ZAMPAGLIONE, L. FORTE, *La partecipazione a distanza all’epoca del coronavirus: tra contrazione del diritto di difesa materiale e esigenze di accertamento*, in [Dirittifondamentali.it](#), 9 aprile 2020.

<sup>22</sup> Si allude alle ordinanze del 21 aprile 2020 nn. 2538 e 2539, su cui v. in particolare I. LAGROTTA, *Il contraddittorio cartolare coatto tra interpretazione conforme a Costituzione e dubbi di legittimità*, cit., e ID., “Giusto processo” amministrativo e decreto “Cura Italia”: il principio di oralità alla prova dell’emergenza, in [Judicium](#), 15 maggio 2020

<sup>23</sup> Cfr. in proposito F. SORRENTINO, [A proposito dell’emergenza coronavirus](#), in [Il diritto pubblico della pandemia](#), in Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, II, Genova, 2020, 1 ss., ma pure gli altri scritti citati poco più avanti nella nota 27.

*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).

Sotto questo profilo possono ricordarsi (prescindendo in linea generale – lo si sottolinea una volta per tutte – da ogni personale valutazione sulla fondatezza dei rilievi, che andrebbe tra l’altro verificata anche alla luce degli effettivi sviluppi avutisi nelle settimane e nei mesi successivi al momento in cui l’ordinanza è stata scritta), principalmente, i seguenti passaggi:

- i punti 93 e 94, nei quali, prendendo le mosse dall’asserita lesione del requisito dell’indipendenza del giudice, «requisito che è parte del contenuto essenziale del diritto fondamentale ad un equo processo, il quale riveste un’importanza cardine in quanto garanzia della protezione di tutti i diritti» (inclusi quelli «che i singoli traggono dal diritto dell’Unione») nonché, in particolare, «del valore dello Stato di diritto», si arriva ad affermare (invero facendo riferimento a un’ulteriore circostanza e mescolando profili almeno in prima battuta distinti) che sarebbe «in atto una *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»;

- il punto 100, in cui, per motivare l’istanza di procedimento accelerato ai sensi dell’art. 105 del Regolamento di procedura della Corte, si fa riferimento all’esigenza di una definizione rapida del giudizio «alla luce del *quadro normativo ed amministrativo* innanzi descritto, *che preclude per un lungo periodo di tempo la possibilità di tutela effettiva dei diritti soggettivi* davanti a questo giudice in conseguenza della violazione dell’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione e del diritto delle parti ad un giudice indipendente e ad un processo equo»;

- il punto 101, ove si afferma – sempre in relazione alla richiesta di procedimento accelerato – che «[c]on la paralisi della giustizia civile e penale in Italia si è, dunque, determinata una situazione di gravissima incertezza nella tutela dei diritti fondamentali garantiti dal diritto dell’Unione e dal diritto costituzionale italiano»;

- il punto 143, in cui espressamente si pone a premessa e fondamento della questione pregiudiziale la «descritta situazione di crisi sistemica della tutela dei diritti fondamentali nell’ordinamento interno»<sup>24</sup>.

Da tutto ciò, per provare a tirare almeno un po’ le fila, sembra risultare fortemente valorizzato – tra i tanti riferimenti “parametrici”, più o meno vaghi e pertinenti, contenuti nell’ordinanza di rinvio – il richiamo all’*art. 47* della Carta dei diritti: non solo, per così dire, quale fonte immediata di diritti in capo al giudicante (o comunque di principi suscettibili di essere invocati e fatti valere da questi nel suo interesse), ma anche, come si accennava, *nella sua valenza strumentale alla tutela di tutti gli altri diritti (anche) fondamentali...*<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> A tali riferimenti può aggiungersi quello al punto 32, nel quale – sotto un diverso profilo – si ricorda che «inoltre, per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali, è stata disposta dall’art. 67, comma 3, del d.l. n. 18/2020 la sospensione fino al 31 maggio 2020 della possibilità di accesso dei cittadini agli atti della pubblica amministrazione (FOIA), in deroga alla legge 241/1990 sulla trasparenza dell’azione amministrativa, emanata in applicazione della normativa dell’Unione».

<sup>25</sup> Sul rilievo che i meccanismi di tutela giurisdizionale hanno avuto e hanno nella prospettiva costituzionale non occorre qui spendere molte parole: basti ricordare come essi rappresentassero un aspetto cruciale di quella (Magna) Carta del 1215 che, anche e soprattutto in virtù delle sue note previsioni su questo specifico aspetto (cfr. le clausole 39 e 40, non a caso definite il “golden passage” del celeberrimo documento), passò alla storia – con semplificazioni e forzature non indifferenti, ma... a ragion veduta! – come la prima Costituzione in senso (almeno in parte) moderno... (cfr. sul punto, volendo, V. SCIARABBA, *Tra Fonti e Corti*, cit, spec. 1-25 e, magistralmente, nel quadro di una diversa, più ampia e avvincente ricostruzione del costituzionalismo inglese e non solo, G.G. FLORIDIA, *La costituzione dei moderni. Profili tecnici di storia costituzionale. I. Dal medioevo inglese al 1791*, Torino, Giappichelli, 1991; per alcune riflessioni su una importante e nota vicenda che, in tempi recenti, ha riportato alla ribalta del costituzionalismo europeo – e, in incerta prospettiva futura, del costituzionalismo “globale” – i principi e meccanismi in questione, ci si permette poi di segnalare i nostri *I diritti e i principi fondamentali nazionali ed europei e la problematica comunitarizzazione delle risoluzioni antiterrorismo dell’ONU*, in *Rassegna Forense*, 2006, I, 147-190, e nell’archivio [AIC](#), 23 dicembre 2005; *Lotta al terrorismo, diritti e*

6.1. *Alcuni insegnamenti e spunti di riflessione che possono trarsi dalla vicenda, sul piano procedurale...*

Così ricostruite, almeno nei loro tratti essenziali e di maggior rilievo nella prospettiva costituzionale, le questioni sul tappeto, sembra utile provare a trarre dall'intera vicenda alcuni "insegnamenti" (ulteriori rispetto a quelli sui quali ci si è già più puntualmente soffermati) o comunque alcune indicazioni o spunti di riflessione di ordine più generale, su due diversi piani.

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" – può trarsi, allargando un po' la prospettiva<sup>26</sup>, la conclusione, scontata ma talora dimenticata (forse non tanto per "eccesso di zelo", come a volte un po' equivocamente 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... *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 sui cui tratti di integrazione o collegamento non ci si può ovviamente tornare a soffermare in questa sede) non può funzionare come un *passe-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 *passe-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 propria e peculiare 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).

6.2. *... e sul piano sostanziale, quale "spia" di tre mali sempre più radicati nei nostri tempi.*

Sul piano "sostanziale", poi, sembra possibile ed utile, a partire da tale vicenda per più versi esemplare (v. oltre), abbozzare qualche più ampia considerazione che travalica decisamente i confini della stessa.

Se è vero, come ha opportunamente osservato, in termini generali, Federico Sorrentino nella premessa ad un suo scritto contenente alcune importanti riflessioni (in parte) critiche – in riferimento al quadro costituzionale – sui contenuti e soprattutto sulle modalità di adozione degli interventi normativi adottati per fronteggiare la pandemia<sup>27</sup>, che «l'ampia congerie di provvedimenti

---

*principi fondamentali, rapporti tra ordinamenti: un importante capitolo della giurisprudenza "costituzionale" europea* (in collaborazione con O. POLLICINO), in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, I, 159-174; *Hands off the untouchable core: a constitutional appraisal of the Kadi case* (in collaborazione con G. MARTINICO e O. POLLICINO), in *European Journal of Law Reform*, 2009, 3, e *La Corte di giustizia, le misure antiterrorismo, i diritti fondamentali e la "Carta di Nizza": l'epilogo della vicenda Kadi*, in [Europeanrights.eu](http://Europeanrights.eu) Newsletter, 2014, e in [Forum di Quaderni costituzionali](http://Forum di Quaderni costituzionali), dal 7 febbraio 2014).

<sup>26</sup> ...anche in considerazione del fatto che, come si è più volte ricordato, è lo stesso giudice del rinvio alla Corte di Lussemburgo che pochi giorni dopo aver firmato l'ordinanza di rinvio a tale Corte ha sollevato e trasmesso, in parallelo, una questione di legittimità costituzionale tuttora in attesa di essere affrontata dalla nostra Corte.

<sup>27</sup> Modalità sulle quali perplessità più o meno forti sono state autorevolmente espresse da molti. Tra le analisi più severe v. (con la consueta acutezza, profondità, efficacia e ampiezza d'analisi) G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in [unicost](http://unicost), 4 ottobre 2020; ma sul tema v. anche, quantomeno (e con accenti in parte diversi), M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del*



adottati, mostra, [...] al di là del loro merito e della loro (in alcuni casi, dubbia) tempestività, una complessiva tenuta del sistema ed una sicura capacità dei governanti di fronteggiare, non solo sul piano tecnico-sanitario, ma soprattutto su quello politico-sociale», l'emergenza sanitaria, potendosi quindi «intravedere nel comportamento complessivo degli organi di governo una sostanziale tenuta e una rassicurante presenza»<sup>28</sup>, è anche vero che, in termini altrettanto generali, vi sono state e si possono (e devono) mettere in luce alcune gravi carenze di fondo nel modo di porsi ed operare<sup>29</sup> (anche) delle istituzioni: carenze ben evidenziate o comunque ben ricavabili, con un supplemento di analisi e riflessione, proprio dall'ordinanza del Giudice di pace di Lanciano e dalle vicende ivi richiamate.

Ordinanza e vicende che, in questo senso, possono essere considerate “sintomatiche” e, come si diceva, esemplificative di alcuni “mali” che, sempre più, affliggono la nostra società e anche, appunto, le nostre istituzioni (e in genere i nostri organi pubblici, oltre che ovviamente strutture e soggetti privati di varia natura e ruolo).

Volendo provare, se non a semplificare, almeno a sintetizzare il discorso dandogli un minimo d'ordine concettuale, sembra utile individuare e illustrare tali “mali” riconducendoli, in modo schematico, a tre principali categorie, non prive di collegamenti che si evidenzieranno o che potranno agevolmente cogliersi (e tutte, per un motivo o per l'altro ed anche in conseguenza di tali collegamenti, di interesse nella prospettiva costituzionale, come andrà emergendo un po' alla volta).

### 6.3. Il primo “male”: l'incapacità di vedere la realtà.

Il primo “male”, evidentemente molto diffuso anche tra persone che hanno raggiunto i gradi più alti degli studi e/o che apparentemente hanno una buona cultura generale, sembra essere la pressoché totale incapacità (per vari motivi: v. oltre), prima ancora che di *capire*, di *guardare* (potrebbe dirsi, di “guardare in faccia”), e quindi *vedere* (per poi eventualmente anche “decifrare” e appunto tentare di capire, nei casi in cui essa sia complessa, frammentata, parzialmente inconoscibile ecc.) *la realtà*, non negando o nascondendo(si) i problemi e in genere ciò che in essa non corrisponde alle nostre aspettative (attraverso la semplicissima ed efficacissima tecnica – nella quale, spesso senza rendercene conto, siamo stati tutti ben allenati, al punto che di essa non è facile liberarsi anche laddove si arrivi a percepire la necessità di farlo – di rivolgere sistematicamente la propria attenzione, i propri interessi e le proprie attività fisiche e psichiche in altre direzioni, avendo in questo solo l'imbarazzo della scelta, a volte per inciso solo apparente data la smaccata somiglianza e banalità dei “prodotti”, in quello che... citando una vecchia canzonetta non priva di spunti testuali e melodici di pregio... potrebbe definirsi il “supermercato di follia” dentro cui, chi più chi meno, siamo immersi in molte parti del mondo).

Si tratta di un atteggiamento in cui la nostra società (qualunque significato si voglia attribuire a questo termine) è, per motivi e interessi che chi vuole può ben intuire, e su cui comunque si accennerà qualcosa poco oltre, assolutamente specialista, come dimostra il modo in cui negli ultimi decenni sono stati nel complesso considerati ed affrontati (si fa per dire), in sé e nelle loro interconnessioni (e, spesso, nella loro “confluenza” su problemi della salute umana e della stessa

---

diritto alla prova dell'emergenza, in [Il diritto pubblico della pandemia](#), in Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, II, Genova, 2020, 9 ss.; ID., [Avvisi ai naviganti del Mar pandemico](#), in [Questione Giustizia](#), 2/2020, 8 ottobre 2020; R. ROMBOLI, [L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano](#), in questa [Rivista](#), 2020/III, 513 ss.; P. COSTANZO, [Conte e Pinochet](#), in questa [Rivista](#), [Editoriali](#), 2020.03.23; A. RUGGERI, [Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta](#), in [Diritti Regionali](#), 1/2020, 21 marzo 2020; ID., [Scelte tragiche e Covid-19 \(intervista a cura di R.G. Conti\)](#), in [Giustizia Insieme](#), 24 marzo 2020; ID., [Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti](#), in questa [Rivista](#), 2020/I, 210 ss.; 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](#), 2/2020, e ID., [Chiacchiericcio sulle libertà costituzionali al tempo del coronavirus](#), [ibidem](#), 7 aprile 2020.

<sup>28</sup> F. SORRENTINO, [A proposito dell'emergenza coronavirus](#), cit.

<sup>29</sup> ...o, ancora una volta, non operare.

conservazione della specie e dell'ecosistema, per non dire del pianeta, o comunque su aspetti centrali della nostra vita), fenomeni come (in ordine sparso e selezione non particolarmente meditata) l'inquinamento dell'aria, dei terreni e delle acque; il riscaldamento globale e i connessi cambiamenti climatici; i continuamente crescenti squilibri economici e sociali – chiaramente riconducibili a quella “spirale della diseguaglianza” di cui parlava Joseph Stiglitz – e in genere le dinamiche della produzione, della distribuzione e della concentrazione della ricchezza, del denaro e del potere; la criminalità organizzata; la disoccupazione; la denutrizione e la povertà, lontana e vicina; le dinamiche migratorie (e le loro cause); il traffico di armi; l'evasione fiscale; l'aumento dei tumori; la corruzione (in senso lato e in senso proprio); il fenomeno dell'antibiotico-resistenza; la sicurezza alimentare...<sup>30</sup>

E, per inciso, è precisamente in questo generalizzato atteggiamento di sistematica negazione, sottovalutazione o accantonamento dei problemi – potrebbe dirsi di “*fuga dai problemi*”, per il motivo recondito e allo scopo ultimo, tutto sommato, di fuggire *dalle soluzioni* che la piena consapevolezza di tali problemi imporrebbe, così da poter invece quanto più a lungo procedere secondo gli schemi giuridici, economici, sociali, culturali e tecnologici (quelli, per intendersi, del liberismo-capitalismo-consumismo più spinto e sregolato) che tali problemi hanno prodotto e continuano a produrre (contribuendo però, al contempo, all'enorme e sempre maggiore arricchimento di un certo numero di persone e al traboccante soddisfacimento di più o meno futili e artificiosi “bisogni” di moltissime altre) – che sembra di poter almeno in parte scorgere, dal punto di vista della psicologia individuale e sociale, le radici dell'attuale “negazionismo” sul versante della pandemia, che in effetti si innesta su una già diffusissima e consolidata tendenza a ignorare – o addirittura a sostituire con “verità di comodo” o “post-verità”, cioè in sostanza falsità – scomode verità scientifiche o comunque oggettive (v. l'elenco dei gravi problemi prima richiamati e il modo in cui essi sono usualmente percepiti, o non percepiti, presso larghe parti della popolazione, e rappresentati, o non rappresentati, da larghe parti del cosiddetto mondo dell'informazione: laddove, come molto spesso avviene, sembra essere in fondo la rappresentazione, o mancata rappresentazione, proveniente “dall'alto” a influenzare la percezione, o mancata percezione, della “gente” e la cosiddetta “opinione pubblica” più di quanto queste siano in grado di influenzare “ex ante” quella, con l'aggravante che le attuali tecnologie hanno generato un fenomeno che potrebbe definirsi di “amplificazione orizzontale”, quanto mai pervasiva, di quegli stessi “messaggi” – in senso lato quando non in uno dei ristretti sensi tecnici legati all'uso di computer, telefonini e relative “applicazioni” – provenienti, come si diceva, dall'alto<sup>31</sup>).

Per parte sua (e ciò va a confermare e completare quanto si andava dicendo), lo stesso mondo dei *media* – e l'osservazione riguarda sia quelli tradizionali sia anche, e per certi versi ancor più, quelli più recenti, e deve purtroppo estendersi a larga parte dei giornalisti professionisti, ad iniziare da alcuni tra quelli maggiormente “in vista” da decenni – risulta, più che asservito, radicalmente intriso di quelle logiche cui si faceva riferimento e che esso, come ben noto, va continuamente ad alimentare (insieme ai problemi che ne discendono), anziché, come per ragioni deontologiche sarebbe doveroso almeno per i giornalisti (e come, più in generale, ci si potrebbe aspettare da ogni buon cittadino che ritenga di dare un qualche contributo al dibattito e alla vita pubblica, in qualsiasi forma), cercare di contrastare.

Calando questa prima considerazione generale nel contesto della vicenda da cui abbiamo preso le mosse, essa sembra trovare riscontro (in modo più o meno immediato) in una serie di circostanze

---

<sup>30</sup> Per una recente ricostruzione e riflessione critica su diversi tra i gravi problemi qui richiamati cfr. P. COSTANZO, A. FERRARA, *Ambiente e Salute. Diritti feriti*, Roma, SEU, 2020

<sup>31</sup> Non di rado da soggetti guidati da interessi politici, o legati alla politica, e sempre più spesso dagli stessi *leader* politici per evidenti, seppur più o meno abilmente mascherati, fini “pubblicitari” (di grossolana quanto subdola “pubblicità” – significativamente ispirata, in certi casi, a logiche affini a quelle delle più sofisticate e spregiudicate strategie commerciali – dovendosi ormai parlare con poche eccezioni nell'attuale contesto, appartenendo a un'epoca superata o forse a un immaginario fantastico più che nostalgico l'autentica e sana “propaganda politica”, fatta di discussioni approfondite, argomenti razionali, toni più o meno accesi ma sempre rispettosi e consoni, e, soprattutto, nobili finalità di interesse generale).

richiamate nell'ordinanza di rinvio, e segnatamente (tralasciando gli stessi fatti all'origine della controversia principale<sup>32</sup>):

- nel punto 12, dove, come si è già ricordato, si segnala il mancato adeguamento delle retribuzioni – già in partenza modeste o comunque lontanissime da quelle dei magistrati di carriera – dei giudici di pace, a distanza di 29 anni dalla loro fissazione<sup>33</sup> e nonostante il ben noto andamento dell'inflazione<sup>34</sup> specialmente nel periodo immediatamente successivo al passaggio dalla lira all'euro<sup>35</sup>;

- nel punto 23, ove si evidenzia – invero senza precisare, almeno in questa parte dell'ordinanza, le cause della situazione descritta (anche qui imputabili, tuttavia, al solito atteggiamento di *inerzia intellettuale e operativa* nelle sedi competenti, secondo quanto emergerà, in modo più argomentato, da altri passaggi) – la circostanza che «il Presidente del Tribunale di Lanciano, al pari di *tutti* i Presidenti di Tribunale in tutta Italia, *non è stato messo in condizioni* di poter adottare *nessuna* delle *misure organizzative*» previste dall'art. 83, comma 7, lettere d), e), f) e h) del d.l. n. 18/2020 e necessarie per poter, nel periodo compreso tra il 16 aprile e il 30 giugno (cioè a seguito del periodo di pressoché assoluta sospensione dell'attività giudiziaria con rinvio d'ufficio delle udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari), al contempo «contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria», attraverso l'introduzione di differenti modalità di svolgimento (a distanza) della medesima e/o attraverso accorgimenti idonei, nel caso di svolgimento “in presenza”, ad evitare assembramenti, garantire il distanziamento ecc., da tale forzata mancata adozione delle previste misure organizzative ad opera dei Presidenti di Tribunale essendo poi derivata la necessità – teoricamente evitabile, e che anzi avrebbe dovuto, dal punto di vista normativo<sup>36</sup>, essere evitata – di disporre ulteriori rinvii delle udienze, con conseguenze anche gravi in molti casi;

---

<sup>32</sup> Fatti che peraltro erano asseritamente riconducibili proprio a quell'atteggiamento di disattenzione ed incuria, e conseguentemente mancata assunzione di responsabilità ed iniziativa (è questo il secondo “male” su cui ci si soffermerà poco più avanti), di cui si andava qui dicendo, nel caso di specie da parte di tutti coloro che avrebbero dovuto vigilare sulla condizione del tratto di strada “incriminato” e/o provvedere alla relativa manutenzione, così da evitare la formazione di buche pericolose – dalla cui presenza sarebbe stato determinato l'incidente alla base della richiesta di risarcimento di danni oggetto della causa – o porvi rimedio con estrema tempestività nel caso, teoricamente molto raro, in cui l'ordinaria manutenzione, regolarmente e correttamente effettuata, non si fosse rivelata sufficiente.

<sup>33</sup> Per la verità, una serie di interventi normativi in materia vi sono stati (si vedano, al riguardo, i numerosi aggiornamenti apportati, a più riprese, all'art. 11 della legge 21 novembre 1991, n. 374), ma si è trattato, come può notarsi da un rapido loro esame (piuttosto agevole tramite il sito “Normattiva”), di interventi tutt'altro che risolutivi...

<sup>34</sup> Si noti che il comma 4 del citato art. 11 della legge n. 374/1991 prevedeva (e prevede) che l'ammontare delle previste indennità «può essere» («è», nella versione attuale) «rideterminato ogni tre anni, con decreto emanato dal Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministro del tesoro [nonché del bilancio e della programmazione economica, nel testo ritoccato], in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi nel triennio precedente».

L'intero articolo, ad ogni modo, è destinato (...in linea di principio, salvi cioè ripensamenti o rinvii dell'ultimo momento) ad essere abrogato tra pochi mesi per effetto della c.d. riforma Orlando (cfr. l'art. 33, comma 2, del D.Lgs. 13 luglio 2017, n. 116, che ne ha appunto disposto l'abrogazione a decorrere dalla scadenza del quarto anno successivo alla data di entrata in vigore del decreto).

<sup>35</sup> ...per motivi ancora una volta riconducibili a quello stesso atteggiamento di disattenzione verso la *realtà*, quando non di *negazione* di essa, con conseguente inerzia davanti ai problemi, su cui si vuol qui (...giustappunto) richiamare l'attenzione, stigmatizzandolo con tutta la veemenza critica (e autocritica) che specialmente nel mondo contemporaneo (interconnesso, globalizzato, sempre più popolato, sempre più inquinato...) tale atteggiamento impone, per le drammatiche conseguenze che, oggi molto più di ieri, esso ha avuto e in ogni istante ha (... perfino, per intendersi, nel momento in cui per scrivere o per leggere queste parole si sta consumando carta – con una serie di conseguenze ambientali aggiuntive – o comunque *energia elettrica, prodotta verosimilmente in modi inadeguati*, in tutti i casi quindi consumando risorse e producendo anidride carbonica e altri inquinanti atmosferici o idrici, danneggiando lo strato di ozono, ecc.; laddove il corsivo vuole almeno di volata alludere ad alcune delle possibili “vie d'uscita”, ovvero ad alcune soluzioni – almeno parziali, certo non indolori, ma esistenti, doverose e insieme ad altre presumibilmente sufficienti – dei sempre più gravi problemi in cui siamo, e soprattutto... ci siamo, immersi).

<sup>36</sup> ...“punto di vista” che – è appena il caso di dirlo – dovrebbe essere in linea di principio l'unico rilevante (salva l'ipotesi di norme illegittime).

- nel punto 26, ove si fa riferimento al comunicato del 28 aprile 2020 della Giunta esecutiva centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati che ha censurato le “mancanze organizzative” del Ministero della Giustizia in riferimento alla “fase 2” dell'emergenza (e precisamente per il periodo dal 12 maggio al 30 giugno), sotto vari profili e con riguardo non solo alla giustizia di pace: mancanze che, senza poter entrare nel dettaglio, testimoniano ancora una volta quanto sia diffusa anche nelle istituzioni, e quanto sia dannosa, quella... incapacità di fare i conti con la realtà<sup>37</sup> su cui si è voluto porre l'accento;

- nei punti 29 e 30, cui si ricollegano anche i punti 36 e 37 e 71, da cui si evince che «[l]’introduzione del processo virtuale o da remoto attraverso la piattaforma informatica di Microsoft Teams [...] è una modalità di impossibile applicazione negli Uffici giudiziari, per la mancata informatizzazione sia del processo civile che del processo penale» (nonostante lo stanziamento di risorse a ciò finalizzate), e, più specificamente, «per la introduzione con il d.l. n. 18/70 solo sul piano formale delle modalità dello *smart working*, che non possono essere praticate da casa dal personale di cancelleria, che non ha l'accesso all'intranet del Ministero della giustizia» (circostanza, questa, che viene comprensibilmente rimarcata numerose volte, in ragione degli “effetti paralizzanti” discendenti in larga parte proprio da tale *impasse* di natura tecnica, in combinazione con alcuni provvedimenti normativi e amministrativi definiti “aberranti” dal giudice del rinvio); e, ancora, che «i computers [*sic*] in dotazione a tutti gli uffici giudiziari italiani non sono attrezzati per la modalità di processo da remoto attraverso la piattaforma informatica di Microsoft Teams, perché non sono dotati né di videocamere né di microfoni per operare in udienza virtuale»...

- nel punto 45, nella parte in cui segnala che «il servizio sanitario delle Regioni competent[e] per l'autorizzazione ad effettuare l'autorità giudiziaria con le misure di protezione non risulta essere stato attivato su tutto il territorio nazionale», ancora una volta in conseguenza, può ritenersi, più che della ovvia limitatezza di risorse, persone e... tempi<sup>38</sup>, del medesimo atteggiamento di rimozione/accantonamento dei problemi, e delle connesse responsabilità e incombenze, di cui sopra;

- nei punti 48 e 49, in cui si richiamano due ulteriori comunicati della Giunta esecutiva centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati, uno del 2 maggio e l'altro dell'8 maggio 2020, che hanno, nel primo caso, «nuovamente, duramente censurato il comportamento del legislatore d'urgenza e del Ministero della giustizia per aver paralizzato la giustizia civile e penale per sei mesi», e, nel secondo (sotto il titolo “Accesso ai registri, test sierologici, wi-fi, igienizzazioni: le misure per la Fase 2”), «fotografato in termini disastrosi la situazione di *confusione organizzativa* della giustizia civile e penale in Italia per quanto riguarda il mancato rispetto delle condizioni igienico-sanitarie»;

- nel punto 60, che, integrando quanto osservato in altri punti (tra i citati punti 29, 30, 36, 37), indica – facendo diretto riferimento a quanto esplicitamente dichiarato nella premessa del precedentemente citato decreto del Presidente del Tribunale di Lanciano del 12 maggio 2020 – le ragioni (o, se si preferisce, ulteriori ragioni) per cui i Giudici di pace non potevano e avrebbero continuato a non poter effettuare le udienze con modalità da remoto nel contraddittorio delle parti,

---

<sup>37</sup> ...in conseguenza, anzitutto, di una sorta di *sistematica cecità o sordità verso tutto ciò che, essendo problematico, richiederebbe soluzioni* e quindi assunzioni di responsabilità, decisioni, spirito di iniziativa, talora sacrifici, in certi casi coraggio e fantasia, ma di norma – “semplicemente” – *linearità di pensiero e coerenza* nel ragionamento e nell'azione, anche laddove ciò spinga in direzioni diverse rispetto a quelle, più rassicuranti e “comode”, verso le quali istintivamente si tenderebbe.

<sup>38</sup> Aspetti certamente rilevanti ma che, *volendo*, avrebbero con tutta probabilità potuto essere superati, come sembra potersi evincere da quei passaggi dell'ordinanza di rinvio che si soffermano sulle enormi cifre stanziare per far fronte all'emergenza e sulle procedure straordinarie a tal fine previste: cfr. soprattutto i punti 76, 77 e 78 e, in modo particolarmente arguto, diretto ed efficace (salvo che vi fosse, come non si è avuto modo di appurare, qualche sconosciuta ragione ostativa tale da minare la perfetta linearità – in disparte qualche illazione e qualche eccesso polemico – del ragionamento), i punti 79 e 80 (su cui si tornerà nella nota successiva e in cui anzi si fa riferimento alla sola dotazione iniziale di 450 milioni di euro e non alla somma, di molto superiore, risultante dai successivi stanziamenti a favore del fondo speciale gestito – invero secondo criteri e con modalità ed esiti su cui forse varrebbe la pena porre l'attenzione e riflettere maggiormente – dal commissario straordinario per l'emergenza).

ex art. 83, comma 7, lett. f) del d.l. n. 18/2020, e nemmeno con le modalità di trattazione scritta ex art. 83, comma 7, lett. h) del medesimo decreto, tali ragioni consistendo nel mero fatto «che l'Ufficio del Giudice di Pace *non ha in funzione lo strumento della consolle telematica, che consente ai difensori di consultare i fascicoli civili tramite computer*»...

- nei punti 61 e nei punti 53 e 54 (per così dire in combinato disposto), nel primo lamentandosi che la stessa possibilità di svolgere udienze pubbliche, teoricamente prevista anche per i Giudici di pace per quelle poche attività di loro competenza rientranti tra quelle definite urgenti dal legislatore nell'art. 83, comma 3, del d.l. 18/2020, è risultata di fatto preclusa in quanto la relativa «modalità di svolgimento è *resa impossibile dalla mancanza delle condizioni igienico-sanitarie di contenimento dell'emergenza Covid-19*», e nei secondi rendendosi chiaro ciò che si poteva intuire, e cioè che tale mancanza, e quindi tale impossibilità, non è dipesa da insuperabili vincoli logistici e strutturali, bensì, ancora una volta, dall'inerzia di chi avrebbe potuto e dovuto *prendere contezza dei problemi e farsene carico*, intervenendo nei modi opportuni (...cioè provvedendo all'adozione delle relativamente semplici<sup>39</sup> misure e disposizioni organizzative del caso: v. appunto quanto pur sommariamente indicato nei punti 53 e 54): inerzia a sua volta ricollegabile (anche) al consueto atteggiamento di “chiusura” rinunciataria e/o attendista che si vuol qui mettere in luce in alcune delle sue infinite ricadute;

- nei punti 66 e 67, nei quali grossomodo il medesimo atteggiamento è posto indirettamente in evidenza con riguardo al problema dell'(in)utilizzo di importanti risorse (quasi 16 milioni di euro, tra l'altro da fondi europei) – di cui si afferma non esservi «traccia evidente nell'organizzazione degli Uffici del Giudice di pace di Lanciano né negli Uffici dei Giudici di pace nel resto del territorio nazionale» – e teoricamente destinate, secondo le indicazioni fornite dal Ministero della giustizia in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario a gennaio 2020, a «dare maggiore efficienza al sistema della giustizia italiano, integrando i sistemi e le funzionalità per aumentare la produttività, l'efficienza e l'efficacia»... ecc.;

- nel punto 96, in cui nuovamente – e anche a seguito di un impietoso confronto, svolto nel punto precedente, con la ben più tempestiva reazione della Corte di giustizia che (al pari della nostra Corte costituzionale, secondo quanto si avrà modo di ricordare più avanti) ha saputo «garantire la continuità del servizio pubblico [...] della giustizia anche attraverso la previsione del lavoro a distanza generalizzato» – si censura il fatto che il Governo italiano, pur dopo aver «dichiarato l'emergenza sanitaria con delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri, a distanza di oltre tre mesi non ha adeguato le strutture giudiziarie neanche al processo con le modalità da remoto, anche per la mancata utilizzazione dei fondi europei per l'informatizzazione del processo civile dei Giudici di pace»;

- nel punto 107, in cui si ricorda uno dei numerosi episodi di “cecità” o almeno “miopia” (...altri parlerebbero forse non a torto di “cantonate”, in buona o cattiva fede) dell'Organizzazione mondiale della sanità, la quale, in un documento del 5 gennaio richiamato in una comunicazione di pari data trasmessa a Regioni e Ministeri dalla Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, ha “*raccomanda[to] di evitare qualsiasi restrizione ai viaggi e al commercio con la Cina*” (con presa di posizione che in effetti denota – non tanto sulla base del “senno di poi”, quanto sulla base di un minimo di “atemporale” buon senso – una forma, ancor più che inconsapevolezza,

---

<sup>39</sup> Tanto più alla luce delle circostanze richiamate nei punti 76 e seguenti – e specialmente, come si accennava, nel punto 80 – dell'ordinanza di rinvio, ove pungentemente si afferma che «[s]e l'intenzione reale fosse stata quella di riaprire l'attività giudiziaria ordinaria già dal 12 maggio 2020 *sarebbe stato sufficiente [...] mettersi d'accordo direttamente con il commissario straordinario Arcuri per farsi assegnare le somme necessarie a tal fine*, essendo tali somme (poche decine di milioni di euro, secondo quanto può ricavarsi dai punti 72, 79 e 80, in cui si fa riferimento alla somma di 31.727.516 appositamente stanziata dal Governo *in data 13 maggio 2020*, tramite l'art. 212 del c.d. “decreto rilancio”) decisamente modeste in relazione all'ingente (450 milioni di euro *dal 7 aprile 2020*; un miliardo e trecentocinquanta milioni di euro *dal 20 aprile 2020*; due miliardi e trecentocinquanta milioni di euro *dal 13 maggio 2020*: v. punti 77 e 78) «dotazione del Fondo speciale monocratico e senza controllo contabile» (ancora punto 78) prontamente utilizzabile dal commissario «in deroga a tutte le disposizioni di legge europee e nazionali in materia di appalti e rendicontazione dei fondi pubblici e al di fuori del controllo successivo contabile ed amministrativo della Corte dei conti» (punto 76)...

di incoscienza e irresponsabilità, risultando del tutto incomprensibile come, in presenza di chiari segnali di allarme, un'organizzazione denominata “della sanità”... e non “del turismo” o del commercio”... potesse, testualmente, “raccomandare” di “evitare” “qualsiasi restrizione” cautelare...)<sup>40</sup>;

- nel punto 109, da cui si evince che già (si fa per dire) in data 22 gennaio 2020 – dunque oltre un mese dopo l'emersione dell'epidemia, 23 giorni dopo la comunicazione ufficiale, da parte delle autorità cinesi, dell'esistenza di un virus fino a quel momento sconosciuto e dei suoi principali effetti, ma un mese prima del momento in cui, solo grazie al rigore etico e professionale e allo spirito di iniziativa di una dottoressa le cui dichiarazioni pubbliche dovrebbero indurre quantomeno a serie riflessioni<sup>41</sup>, si iniziò, per così dire, a “fare i conti con la realtà”– erano state diramate dal

---

<sup>40</sup> Come può notarsi da un confronto con la versione in lingua originale pubblicata sul [sito dell'OMS](#), la traduzione, sulla cui fedeltà si era dubitato (sospettandosi che il curioso “raccomanda di evitare” fosse in realtà un – logicamente se non “politicamente” ben diverso – “non raccomanda di adottare”), è del tutto corretta, leggendosi nel testo inglese non solo che l'Organizzazione «does not recommend any specific measures for travellers», ritenendo sufficiente prevedere che, «[i]n case of symptoms suggestive of respiratory illness either during or after travel, travellers are encouraged to seek medical attention and share travel history with their healthcare provider», ma anche, per l'appunto, che essa – per motivi che chi scrive non riesce in alcun modo a ricollegare alle finalità e alle competenze dell'OMS, e che sono quindi verosimilmente da ricollegarsi a considerazioni ed interessi a queste estranei, e di tutt'altro ordine – «advises against the application of any travel or trade restrictions on China based on the current information available on this event».

Ed è forse non del tutto inutile, al riguardo, richiamare la duplice circostanza, ricordata ai punti 111, 112 e 113 dell'ordinanza di rinvio, che il giorno stesso in cui l'Italia ha disposto (avendolo però preannunciato il giorno prima) il divieto di tutti i voli internazionali da e per la Cina, cioè il 30 settembre 2020, il direttore dell'OMS, nel dichiarare lo stato di emergenza internazionale sulla base dell'ultimo *report* che aveva evidenziato migliaia di casi distribuiti su 18 Paesi, «[p]urtroppo, diversamente da quanto era accaduto in passato con l'emergenza Sars a marzo 2003», ancora una volta «non ha consigliato di bloccare i voli internazionali con la Cina, sconfessando di fatto l'operato del Ministro della salute italiano», parzialmente seguito il giorno stesso dagli Stati Uniti, sicché «gli ambasciatori cinesi in Italia e negli Stati Uniti hanno risposto con irritazione al blocco dei voli internazionali con la Cina, sottolineando [appunto] come neppure l'Organizzazione mondiale della sanità considerasse la sospensione una misura utile a contenere la pandemia»... (...appena il caso di aggiungere, peraltro, come gli interessi che si contrapponevano così fortemente alla sospensione dei voli non fossero solo quelli a cuore degli ambasciatori cinesi, ma anche molti altri, tra cui ad esempio – può fondatamente ritenersi – quegli stessi che, qualche settimana dopo, in Italia si sarebbero opposti alla tempestiva adozione di misure restrittive nelle aree produttive del bresciano e del bergamasco, secondo quanto, in alcuni casi addirittura rivendicando pubblicamente e con orgoglio la cosa, fecero anche, a vari livelli, esponenti di vertice di Confindustria e Assolombarda, salvo poi ammettere – almeno in alcuni casi, con maggior o minor leggerezza e ovviamente senza conseguenza alcuna – i propri sciagurati e oggettivamente funesti errori...).

<sup>41</sup> In un'intervista pubblicata su [la Repubblica](#) del 5 marzo 2020 la dottoressa Malara – il cui approccio mentale e la cui condotta sembrano, per inciso, un'ottima rappresentazione, speculari agli esempi negativi elencati in queste pagine, di come ci si dovrebbe atteggiare e comportare di fronte alla realtà – affermò infatti quanto segue (le ragioni per cui si evidenziano alcuni passaggi in corsivo emergeranno *in itinere*).

«Quando un malato *non risponde alle cure normali, all'università* mi hanno insegnato a *non ignorare* l'ipotesi peggiore. Mattia si è presentato con una polmonite leggera, ma *resistente ad ogni terapia nota*. Ho pensato che anch'io, per aiutarlo, dovevo *cercare qualcosa di impossibile*».

La risposta alla domanda se il tampone fosse stato immediato fu la seguente: «*Ho dovuto chiedere l'autorizzazione all'azienda sanitaria. I protocolli italiani non lo giustificavano*. Mi è stato detto che se lo ritenevo necessario e *me ne assumevo la responsabilità* [sic; sulla questione dell'assunzione, o mancata assunzione, di responsabilità, soprattutto nell'ambito della pubblica amministrazione, si tornerà per alcune considerazioni generali più avanti; quali “responsabilità” poi, per una scelta del genere, l'azienda sanitaria abbia voluto nello specifico evocare e “scaricare” sulla dottoressa Malara non si riesce invece a comprendere... se non al limite immaginando una surreale e grottesca ipotesi di responsabilità contabile per lo spreco di risorse nel caso in cui il tampone avesse avuto esito “negativo”...], potevo farlo».

E alla più incalzante domanda «Vuole dire che il paziente 1 è stato scoperto perché lei ha forzato le regole?» l'intervistata rispondeva (con linguaggio chiaramente non tecnico-giuridico laddove i termini “prassi” e “regole” venivano usati in modo indifferenziato; ma il messaggio è chiarissimo...): «Dico che verso le 12.30 del 20 febbraio i miei colleghi ed io abbiamo scelto di fare *qualcosa che la prassi non prevedeva*. *L'obbedienza alle regole mediche è tra le cause che ha permesso a questo virus di girare indisturbato per settimane*», aggiungendo poi altri dettagli significativi (specie alla luce di altre parti della circolare del 22 gennaio), e cioè che il tampone «è partito per l'ospedale Sacco di Milano prima delle 13 di giovedì. La telefonata che confermava il Covid-19 mi è arrivata poco dopo le 20.30. *Nel frattempo, io e i tre infermieri del reparto abbiamo indossato le protezioni suggerite per il coronavirus*. Questo *eccesso di prudenza* ci ha salvato».

Ministero della Salute delle linee guida nelle quali si disponeva di sottoporre a tampone per Covid-19<sup>42</sup> ogni «persona che manifesta un *decorso clinico insolito o inaspettato*, soprattutto un *deterioramento improvviso nonostante un trattamento adeguato*» (e ciò, vale la pena aggiungere, «*senza tener conto del luogo di residenza o storia di viaggio*», e «*anche se è stata identificata un'altra eziologia che spiega pienamente la situazione clinica*»)<sup>43</sup>, gettandosi così – ci permettiamo ancora di aggiungere, il punto essendo assolutamente cruciale – un'ombra assai sinistra (e forse meritevole di maggiori approfondimenti in varie sedi) non solo e non tanto sulle condotte (principalmente omissive) di tutti coloro che, secondo i rispettivi ruoli<sup>44</sup>, avrebbero dovuto far sì che

---

In un articolo del 6 dicembre 2020 pubblicato sul *Il Giorno*, poi, si rinviene un'autorevole e significativa conferma dell'avvenuta forzatura dei protocolli in vigore in data 20 febbraio 2020: forzatura che, come si diceva, impone di porsi delle inquietanti domande (alle quali almeno una prima risposta sarà data poco oltre) sul perché essa fosse necessaria a distanza di un mese dall'adozione delle linee guida ministeriali citate nel testo e risalenti al 22 gennaio 2020, nelle quali – disponendosi, per la precisione, che tra i casi sospetti da segnalare tempestivamente si dovesse ritenere inclusa ogni «persona che manifesta un *decorso clinico insolito o inaspettato*, soprattutto un deterioramento improvviso nonostante un trattamento adeguato, *senza tener conto del luogo di residenza o storia di viaggio*, anche se è stata identificata un'altra eziologia che spiega pienamente la situazione clinica» – si prevedeva appunto, in sostanza, che fosse fatto ordinariamente ciò che invece la dott.ssa Malara fece per la prima volta un mese dopo “straordinariamente”, mediante quella che fu definita una “idea folle” o una “pazzia clinica”, basata, secondo le sue stesse parole, solo su ciò che le era stato “insegnato all'università”... e non, come ci si sarebbe potuti aspettare, sulla *pedissequa applicazione di quelle linee guida ministeriali tempestivamente e correttamente tradotte in protocolli e prassi operative su tutto il territorio* (da tale precisazione emergendo una sconcertante frattura, per così dire, tra il dover essere e l'essere della professione medica e, soprattutto, dell'attuale funzionamento del nostro “decadente” sistema sanitario, per ragioni e responsabilità che peraltro, nel caso specifico, sembrano risiedere in misura preponderante ai gradi più alti del sistema, per il motivo che si dirà a breve nel testo e si anticiperà già al termine di questa nota).

Risulta infatti che il Presidente della Giunta regionale della Lombardia Attilio Fontana (...giunta sul cui ruolo nella definizione dei protocolli sanitari, anche nel periodo successivo al 20 febbraio, vi sarebbero peraltro diversi interrogativi da porsi ed approfondimenti da effettuare, sui quali però si dovrà qui sorvolare), «ricordando il premio di “personaggio dell'anno” attribuito [alla dottoressa Malara il giorno precedente] da una giuria di opinion leader e annunciato da “Sky tg24 live in”, live, da Courmayeur, [abbia] aggiunto: “E' stato un anno duro e difficile per tutti, ma con tanti gesti di eroismo e altruismo da non dimenticare. A lei rinnovo le mie più vive congratulazioni per quello che fece quella sera in ospedale. *Andando contro rigidi protocolli*, Malara ha trovato il primo paziente a Codogno e lanciato l'allarme in Italia e in Europa. Grazie!”».

L'apparente (anzi, reale) contraddizione si spiega, come si andrà a chiarire meglio, in riferimento al fatto che pochi giorni dopo la circolare del 22 gennaio contenente le indicazioni qui citate ne fu diffusa un'altra – la n. 2302 del 27 gennaio – dai contenuti, sul cruciale punto in questione, ben diversi...

<sup>42</sup> Raccomandandosi, più precisamente, la «raccolta di campioni clinici di secrezioni respiratorie dal paziente per effettuare i test diagnostici» – dei quali si incaricavano «[i] laboratori dei principali ospedali e/o individuati dalle Regioni» – e «inoltre l'invio di campioni clinici, per la conferma di diagnosi e segnalazione all'OMS, al Laboratorio Nazionale di Riferimento dell'ISS» (il tutto fornendo anche dettagliate indicazioni circa le modalità di raccolta e di invio dei campioni medesimi, precisazioni circa il fatto «che il risultato negativo di un test condotto su un singolo campione, soprattutto se prelevato dalle alte vie respiratorie, non esclude l'infezione», sicché «si raccomanda un campionamento ripetuto nel paziente e l'inclusione di campioni dalle basse vie respiratorie nei casi di infezione grave e progressiva», ecc.).

<sup>43</sup> Qui è possibile accedere all'intero documento contenente le citate indicazioni. Ivi di un certo interesse sembra, tra le tante, anche la segnalazione della circostanza che «[a]ttualmente [cioè ancora in data 22 gennaio 2020, ossia in un momento in cui in realtà, con tutta probabilità se non forse con certezza, secondo quanto *in seguito* si è avuto modo di appurare, il virus addirittura *stava già ampiamente circolando, in assenza di ogni adeguato controllo*, anche nei Paesi europei...] il Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie (ECDC) stima[va] che il *rischio* di introduzione dell'infezione in Europa, attraverso casi importati, sia *moderato*»...

Circostanza, questa, che – insieme soprattutto a un'altra, relativa alla medesima “agenzia indipendente”, che si riporterà più avanti – sembra confermare non solo sul piano *politico* ma anche sul piano (...*almeno in teoria*) squisitamente *tecnico* quanto osservato da A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, cit., e cioè che «l'Unione europea ha denunciato, anche nella circostanza odierna, *vistose*, complessive *carenze* ed un *ingiustificato ritardo nell'adozione delle misure richieste dall'emergenza*. Il vero è che, fintantoché quest'ultima non si è manifestata in tutta la sua cruda evidenza, per un verso, gli Stati non sono stati sollecitati nel far fronte alla crisi, procedendo piuttosto a velocità differenziate, e, per un altro verso, la stessa Unione non ha dato sicura prova di essere ciò che il suo nome evoca».

<sup>44</sup> Si noti che tra i destinatari diretti della circolare n. 1997 della Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute contenente le citate indicazioni vi erano *gli assessorati alla sanità* di tutte le Regioni (e Provincie autonome) e le *Associazioni professionali sanitarie*, oltre a vari Ministeri (esteri e cooperazione internazionale, difesa,

tale disposizione ministeriale venisse conosciuta<sup>45</sup> e fin da subito applicata, ma anche e soprattutto<sup>46</sup> sulla condotta “attiva” (ma da un altro punto di vista e in un diverso senso anche “passiva”: v. subito oltre), concretizzatasi nella di poco successiva circolare n. 2302 del 27 gennaio 2020, di chi invece – assecondando un greve (e a nostro avviso quanto mai grave) atteggiamento che, “definizioni alla mano”<sup>47</sup>, sembra platealmente tradire addirittura un consapevole e per così dire “doloso” intento di *nascondere* più a lungo possibile la realtà, ancor più che un’inconsapevole (e pur sempre “colposa” specie in questi contesti) tendenza a *ignorarla* – ritenne opportuno “aggiornare” e *restringere fortemente e rigidamente la nozione di “caso sospetto”* «secondo» (stando a quanto fumosamente affermato nelle prime righe di tale più recente circolare) «le indicazioni [non è dato capire quanto stringenti e “vincolanti”, appunto perché manca ogni riferimento sul punto] degli organismi internazionali»<sup>48</sup> ...

---

infrastrutture e trasporti) e, per conoscenza, varie strutture tra cui l’Istituto Superiore di Sanità e l’ospedale Luigi Sacco di Milano (il medesimo, per inciso, presso cui lavora, con ruoli direttivi, un’altra ormai nota dottoressa che in data 23 febbraio 2020 scriveva pubblicamente – con le tragiche conseguenze che potevano presagirsi ed effettivamente si ebbero, a causa dell’autorevolezza della fonte e dell’esagerato rilievo attribuito dai media a tali dichiarazioni, unite a quelle di poco successive, non meno avventate e irresponsabili, di altri influenti personaggi soprattutto del mondo della politica e dell’economia – di ritenere “una follia” il fatto che il suo laboratorio avesse sfornato esami tutta la notte e che in continuazione arrivassero tamponi, lamentando in particolare che si fosse «scambiata un’infezione appena più seria di un’influenza per una pandemia letale», e in data 7 luglio 2020 affermava che non poteva dirsi se ci sarebbe stata o meno una seconda ondata, ma in ogni caso “non sarà mai più come marzo e aprile”; si sorvola, pur essendovi anche tra alcune di esse motivi di interesse ai fini del nostro discorso, su altre *gaffe* e su altre dichiarazioni e condotte inappropriate di altri assai comunicativi professionisti della sanità e della stessa dottoressa, tra cui, stando a quanto risulta dalle principali testate giornalistiche, prese di posizione pubbliche contro l’uso diffuso delle mascherine o, più di recente, contro l’attuale campagna di vaccinazione.

<sup>45</sup> Cosa che avrebbe avuto una sua almeno indiretta utilità (lasciando, per così dire, una provvidenzialmente fastidiosa pulce nell’orecchio dei medici e degli altri operatori sanitari che si fossero poi trovati al cospetto di una situazione corrispondente a quella descritta nel passaggio in questione) anche dopo che, per il motivo che si dirà subito oltre, la citata previsione venne sciaguratamente accantonata e anzi contraddetta da esplicite e rigide indicazioni in senso opposto...

<sup>46</sup> Si deve (con piacere e riconoscenza) precisare che l’esatta (...si spera) messa a fuoco dell’intera, cruciale vicenda affrontata in riferimento (o, se si preferisce, a partire da) al punto 109 dell’ordinanza di rinvio, la sua complessiva ricostruzione in questi termini e le connesse valutazioni da parte di chi scrive sono state possibili grazie a un preziosissimo confronto con la dott.sa Annalisa Malara e, segnatamente, ad alcune circostanze oggettive che, nell’ambito di tale confronto, sono emerse. Alla dottoressa Malara vanno dunque i miei ringraziamenti per la collaborazione (...oltre che per quanto fatto a suo tempo!), mentre ovviamente, come accennato, ogni responsabilità circa la ricostruzione dei fatti e, a maggior ragione, ogni valutazione e riflessione intorno ad essi rimane pienamente ed esclusivamente imputabile allo scrivente.

<sup>47</sup> Si rinvia, sul punto, al confronto diretto – non poco sconcertante per chiunque non sappia rinunciare a un minimo di razionalità ed equilibrio (esigenze sulle quali si tornerà in uno dei successivi paragrafi) – tra le definizioni di “caso per la segnalazione” nella circolare del 22 gennaio e in quella del 27 gennaio.

Appena il caso di aggiungere che tra i motivi che possono aver indotto le modifiche in questione non sembra potersi includere il pragmatico riscontro o la realistica previsione di un *ingestibile sovraccarico di lavoro diagnostico* mediante analisi di laboratorio dei tamponi in conseguenza della prima definizione, e ciò per la triplice ragione che di tale sovraccarico di lavoro non vi è alcuna traccia concreta, né vago indizio, nei giorni intercorsi tra le due circolari; che esso, qualora rappresentasse una mera preoccupazione ipotetica, avrebbe dovuto semmai (o comunque) imporre un conseguente, immediato impegno straordinario volto a potenziare *da subito e quanto più possibile* la capacità di effettuare tamponi ed analisi, cosa di cui pure – come ben noto – non vi è traccia; e che in ogni caso tale inconveniente pratico (se riscontrato, come non è accaduto, o a maggior ragione se solamente ipotizzato e temuto) non avrebbe giustificato una *così irragionevole* modifica della definizione di caso quale quella del tutto improvvidamente effettuata nel passaggio dalla prima alla seconda circolare, potendo all’occorrenza semmai portare a soluzioni, come si diceva, più razionali ed equilibrate, tali da *non escludere a priori* (come invece si è fatto: e davvero non si capisce, né si può logicamente capire, su quali basi *scientifiche*; dovendocisi quindi tornare a chiedere per quali *altre* ragioni, diverse anche da quelle prima indicate, si sia agito in tal modo) *qualsiasi possibilità di presenza del virus in soggetti che non rientrassero nelle categorie restrittivamente e rigidamente individuate* nella circolare n. 2302 del 27 gennaio.

<sup>48</sup> E, a questo proposito, un elemento almeno a prima vista molto utile per capire a *quali* indicazioni di *quali* organismi internazionali si facesse effettivamente riferimento lo si è rinvenuto quasi per caso da parte di chi scrive (del tutto ignorante in materia e pertanto alla disperata ricerca di fonti grazie alle quali documentarsi e orientarsi almeno il necessario per non scrivere sciocchezze) in [una \(bozza di?\) nota di trasmissione della Direzione Prevenzione, Sicurezza Alimentare, Veterinaria della Regione Veneto](#), parrebbe del 23 gennaio 2020 (lo si desume solo dal nome del file), nella quale, nel



- nel punto 112, già richiamato in una precedente nota, dove si ricorda il fatto che, quando in data 30 gennaio 2020 (cioè subito dopo il blocco di tutti i voli internazionali da e per la Cina da parte dell'Italia, per disposizione del nostro Ministro della salute) l'Organizzazione mondiale della sanità finalmente decise di dichiarare lo stato di emergenza internazionale, «[p]urtroppo, diversamente da quanto era accaduto in passato con l'emergenza Sars a marzo 2003, il direttore generale dell[ame]desima non ha consigliato di bloccare i voli internazionali con la Cina, sconfessando di fatto l'operato del Ministro della salute italiano» e fornendo così elementi a supporto delle “irritate” rimostranze della diplomazia cinese alle restrizioni introdotte (punto 114), ed indirettamente ostacolando l'adozione di misure simili da parte di altri Paesi (come nel frattempo avevano fatto, in parte, gli Stati Uniti, anche in quel caso andando incontro a proteste da parte dell'ambasciatore cinese, analogamente motivate con riferimento alla posizione – potremmo dire... “statica”; per non dire, esagerando di troppo, negazionista *ante litteram* – dell'OMS);

- nel punto 120, nel quale si ricorda come, pur «a seguito della dichiarazione di emergenza internazionale dell'O.M.S. del 30 gennaio 2020, con 4 Stati membri Ue (Germania, Francia, Finlandia, Italia) già interessati dai primi casi di contagio da Covid-19, la Commissione europea non [abbia] dichiarato l'emergenza sanitaria ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera a), della decisione n. 1182/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, né lo [abbia] mai fatto fino alla dichiarazione di pandemia da parte dell'O.M.S del'11 marzo»;

- nei punti 121 e 122, in cui si ricorda come Germania e Francia (come si è ricordato già interessate dai primi casi a fine gennaio, e pur in presenza, tra febbraio e marzo, di un aumento esponenziale dei contagi riscontrati) abbiano dichiarato l'emergenza sanitaria nazionale solo il 18 marzo e, rispettivamente, il 20 marzo;

- nei punti 132 e 133, in cui si evidenzia come sia «soltanto con l'ordinanza del 25 febbraio 2020, a ben 25 giorni dalla dichiarazione dello stato di emergenza nazionale, che la Protezione civile ha cominciato ad attivarsi (con la dotazione iniziale di 5 milioni di euro) per provvedere all'acquisizione dei dispositivi di protezione individuali», sottolineando come ciò sia «avvenuto troppo tardi per rifornire il sistema sanitario nazionale, in grande carenza di DPI, senza che le Regioni avessero avuto alcuna contezza della gravità della situazione tale da determinare la dichiarazione di emergenza nazionale, senza che i soggetti interessati (medici e personale sanitario) ad attuare le misure di prevenzione e protezione nulla sapessero»;

- da ultimo, nel citato passaggio della “questione” in cui, tra gli elementi che avrebbero determinato la violazione degli invocati principi di rilievo eurounitario, si indica la circostanza (già richiamata in motivazione) che – per motivi ancora una volta ricollegabili agevolmente, almeno in buona parte, al solito atteggiamento di cecità e inerzia fin qui messo in luce – «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*»; e, ancora, nei successivi passaggi in cui si evidenzia come l'«impossibile attuazione» del processo da remoto fosse imputabile alla «carenza

---

riportare la Circolare ministeriale prot. n. 1997 del 22.01.2020 “Polmonite da nuovo coronavirus (2019 – nCoV) in Cina”, si precisava quanto segue: «Devono essere considerati casi sospetti di nCoV le persone che rispondono ai criteri indicati nella definizione di caso, (Allegato 1 della Circolare ministeriale). Si evidenzia che *in merito alla stessa definizione di caso*, rispetto al punto 2 [e cioè esattamente quello al centro del nostro discorso] *sono stati richiesti al Ministero alcuni chiarimenti, dai quali è emerso che la “definizione di caso provvisoria”*, verrà a breve aggiornata da una nuova definizione da parte dell'ECDC» (ovvero l'European Centre for Disease Prevention and Control già menzionato in una delle precedenti note).

strutturale del sistema informatico e organizzativo di lavoro del Ministero della giustizia», mentre l'impossibilità di effettuare udienze anche a porte chiuse discendesse dalla «inutilizzabilità del personale amministrativo di cancelleria in lavoro agile senza collegamenti da remoto con gli Uffici giudiziari», nonché, ancora, dalla «mancata sanificazione e disinfestazione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso alla amministrazione giudiziaria», dal «mancato acquisto di materiale igienico sanitario e dispositivi di protezione individuale» e dalla «mancata individuazione di protocolli di misure di contenimento per lo svolgimento dell'attività giudiziaria», con conseguente “scaricamento” della «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».

6.4. *Il secondo “male”: l'incapacità di (re)agire e assumersi responsabilità, individualmente e collettivamente, davanti alla realtà.*

Il secondo “male” su cui si vorrebbe soffermare brevemente l'attenzione, e che pure trova nell'ordinanza di rinvio del Giudice di pace di Lanciano numerose conferme, è un male molto spesso strettamente collegato al primo (ma non sempre, riscontrandosi anche in modo autonomo, ossia in situazioni nelle quali non manca la volontà o la capacità di guardare, vedere e capire la realtà ed i suoi problemi, e talora nemmeno quella di individuare, *in astratto*, le soluzioni teoricamente migliori). Si tratta di una incapacità *di agire*, pur laddove vi sia una piena consapevolezza della *teorica* necessità di farlo (e, a maggior ragione, nei casi, molto più frequenti, in cui tale consapevolezza non vi è affatto o, per così dire, la si “rimuove” più o meno consciamente, per le ragioni sulle quali ci si è soffermati in precedenza).

Alla base di tale incapacità di agire – tanto a livello individuale quanto a livello collettivo – sembra potersi vedere soprattutto una mancanza di coraggio<sup>49</sup> o, più semplicemente, di rigore, che si sostanzia in una indisponibilità ad assumersi le proprie responsabilità (e, prima ancora, a riconoscerle come tali... cioè a riconoscere le responsabilità in questione come proprie)<sup>50</sup>, ovvero, in ultima analisi, a *conoscere, accettare ed adempiere i propri doveri*, con tutti i rischi e in ogni caso i sacrifici che essi comportano.

Può notarsi come, in seno al ceto politico, tale atteggiamento tenda a tradursi (a maggior ragione se derivante, o comunque accompagnato, da quello di cui si è detto prima) in una assoluta, nefasta mancanza di autonomia e lungimiranza nel definire (in modo più o meno “attivo” e cosciente) le proprie priorità generali, la propria “agenda” (anche nel senso più “terra terra” del termine e, dunque), i propri impegni quotidiani e le proprie scelte (...nei casi in cui non ci si possa esimere dal compierle, come invece si tenderà a fare ogni volta in cui ce ne sarà la possibilità): priorità, impegni e scelte che andranno quindi a focalizzarsi passivamente – all'insegna di un rassicurante conformismo – su obiettivi secondari e meno impegnativi decisi da altri o – nei casi in cui ci si trovi, per ruolo o per circostanze, a dover prendere delle decisioni – individuati secondo logiche di brevissimo periodo ispirate alla ricerca del consenso immediato (carburante prezioso, per non dire ossigeno necessario, per chiunque non voglia assumersi responsabilità)<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Per una pregnante, specifica considerazione sul ruolo che proprio nell'ambito della gestione dell'emergenza, e segnatamente con riguardo al *mancato sfruttamento della possibilità di fare ricorso ai poteri sostitutivi di cui all'art. 120 della Costituzione*, ha avuto e ha l'assenza di “coraggio” cfr. G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit. (v. anche, sul punto, R. BIN, *Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia*, in [laCostituzione.info](#), 3 aprile 2020).

<sup>50</sup> Qualche spunto in questa prospettiva in I.A. NICOTRA, *L'epidemia da Covid-19 e il tempo della responsabilità*, in [Diritti Regionali](#), 1/2020, 23 marzo 2020.

<sup>51</sup> Per alcuni arguti spunti a quest'ultimo riguardo, a partire proprio dal contesto della pandemia e delle misure adottate per fronteggiarla, cfr. di recente A. MORELLI, *Il re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in [Diritti Regionali](#), 1/2020, 4 aprile 2020, spec. 532-533, ma anche G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit., ad esempio nel passaggio relativo al ruolo svolto (anche) in

In seno all'amministrazione, il medesimo atteggiamento sembra invece concretizzarsi in quella sconcertante inerzia – non di rado accompagnata da forme di vera e propria “chiusura mentale” (...per non dire “ottusità”) – in cui tutti abbiamo avuto infinite volte occasione di imbatterci, a tutti i livelli. Di tutto ciò sembra esserci traccia, come si diceva, in molti punti dell'ordinanza, la quasi totalità dei quali già richiamati in riferimento al primo “male” (a conferma dello stretto collegamento normalmente riscontrabile tra i due).

Sarà dunque sufficiente richiamare di volata i “numeri” dei passaggi in questione (rinviando integralmente, con riguardo ad essi, a quanto si è riportato e osservato in precedenza o alla lettura diretta del provvedimento) ed aggiungere solo qualche ulteriore riferimento. In particolare, tra i punti già citati possono rivedersi anche (se non *soprattutto*, in qualche caso) in quest'altra ottica quantomeno i punti 23; 29; 45; 49; 53, 54 e 61; 96; 107 e 112; 120, 121 e 122; 132 e 133.

Tra gli altri passaggi, sembrano significativi, oltre al punto 46, il punto 28 e, più di tutti (perché consente di cogliere un altro, più specifico aspetto: v. subito oltre), il punto 62, ove, tirando le fila, si evidenzia e si lamenta il fatto che, per effetto della situazione complessivamente risultante dagli *interventi normativi* e dai... *mancati interventi di natura organizzativa* (sul piano tecnico-informatico e sul piano igienico-sanitario), paradossalmente «viene scaricata su questo giudice la responsabilità del mancato svolgimento delle udienze» e «del *necessario* rinvio di tutte le cause la cui udienze è fissata nel periodo dal 12 maggio al 31 luglio 2020 a data successiva al 31 agosto 2020», con ciò mettendosi in luce quell'ulteriore, ricorrente fenomeno (...di “scaricabarile”, potrebbe dirsi in gergo non proprio tecnico) che spesso porta a riversare più o meno surrettiziamente sull' “ultimo anello della catena” problemi (che precisamente per questo risultano poi di difficile o impossibile soluzione in molti casi, anche se non in tutti) che invece avrebbero dovuto – o dovrebbero – essere *previsti e prevenuti o affrontati* a “livelli” più alti...<sup>52</sup>.

6.5. *Il terzo “male”: l'incapacità di analizzare e risolvere i problemi in modo razionale ed equilibrato, secondo (in particolare) le più sofisticate ed efficaci logiche, costruttive e concilianti, del diritto e della giustizia costituzionale, piuttosto che in modo emotivo e... “squilibrato”, secondo*

---

questa fase dai sondaggi, come «esangue e incontrollabile surrogato del voto democratico e costituzionalmente regolato» (nonché in genere, potrebbe dirsi, come fattore di auspicata legittimazione ed elemento di contingente supporto delle misure adottate dall'Esecutivo, spesso nella forma del decreto del Presidente del Consiglio e quindi – come l'A. evidenzia – con sacrificio della stessa collegialità del Governo, oltre che del ruolo della rappresentanza parlamentare) e in quello in cui, più in generale, si fa riferimento a (lla «tendenza degli ultimi decenni a mettere sulle spalle della Carta [costituzionale] le responsabilità di») «una politica *impotente*, perché perennemente affaccendata da baruffe di cortile e dall'*ossessivo inseguimento di consenso emotivo ed immediato*», di guisa che «[n]on c'è principio, non c'è *riflessione ragionevole* che non possa essere sacrificata ad un applauso in un teatro o in una piazza o a qualche like inserito sotto la *suggestione* di una battuta a effetto» (corsivi aggiunti – come nelle citazioni seguenti – per richiamare l'attenzione su aspetti di particolare rilievo nel quadro delle riflessioni svolte nel presente paragrafo e nel successivo); o, ancora, in quello in cui si pone l'accento sulla «perdurante crisi del sistema politico, frammentato in partiti e movimenti incapaci di indirizzi responsabili, ma *al continuo inseguimento degli spostamenti, anche minimi, di consenso elettorale, cui viene sacrificato il risultato pratico della legislazione in qualsiasi campo*» e in quello in cui, con riguardo alle misure emergenziali adottate (in teoria) per contrastare la pandemia, si censura la «disordinata corsa a riempire veri o presunti vuoti di disciplina o a dar luogo a normative anche fortemente differenziate non solo per obiettive necessità di adeguamento a situazioni locali, ma anche *per pura polemica politica con il Governo nazionale o per smania individualistica di visibilità, in vista del possibile, successivo sfruttamento elettorale*», chiosando che questo «[f]orse è l'aspetto più triste e squallido delle attuali difficoltà di coordinamento tra autorità nazionali, regionali e locali» (su alcune di tali dinamiche può vedersi anche S. CAFIERO, *I «Governatori» e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre 2020*, in [Rivista AIC](#), 4/2020).

<sup>52</sup> In una logica simile può leggersi anche il passaggio (punto 48) in cui, riportando censure formulate dalla Giunta esecutiva centrale dell'ANM con un comunicato del 2 maggio 2020, si lamenta – in particolare con riguardo all'«innovativa previsione dell'udienza civile “da remoto necessariamente celebrata in ufficio”» – l'«*assenza di una assunzione di responsabilità del Ministro in materia di sicurezza dei palazzi di Giustizia, e dunque delle condizioni in cui rendere possibile la presenza fisica, che oggi si impone anche quando non necessaria, in evidente contraddizione con il persistere dell'emergenza sanitaria*» (sotto quest'ultimo profilo si rinvia, per alcune osservazioni e precisazioni, a quanto si dirà più avanti).

*le rozze e fuorvianti logiche, distruttive e divisive, della contrapposizione binaria, su base politica o su altre basi irrazionali.*

Vi è poi, come si diceva, un terzo “male”, che parrebbe più difficile da individuare e “smascherare”, ma che è probabilmente altrettanto diffuso e, forse, altrettanto grave.

Esso lo si può cogliere in due modi, a seconda del lato della medaglia che si vuol guardare.

Iniziando dal primo lato, forse quello più evidente, sarà facile convenire che uno dei “vizi” o comunque delle tendenze tipiche (quantomeno) del popolo italiano<sup>53</sup>, da secoli<sup>54</sup> e in ambiti diversi, è quella consistente nel *dividersi e sistematicamente contrapporsi* (per lo più) *su due fronti*, o su due principali fronti (*formatisi e perpetuatisi* in certi modi per ragioni spesso più contingenti, o comunque razionalmente più discutibili, di quanto si tenderebbe a pensare, ammesso che ci si interroghi a fondo sul punto... cosa che per la verità di rado avviene) in maniera spesso “esagerata” se non addirittura insensata e artificiosa<sup>55</sup>, attraverso (meglio: *a causa di*, ma anche *per mezzo di e generando viepiù*) *semplificazioni spesso scorrette, forzature, estremizzazioni, distorsioni (quando non vere e proprie bugie), strumentalizzazioni...*

E ciò tanto in linea generale e “stabile”, con riguardo alle varie “appartenenze” non solo politiche, quanto su questioni specifiche che, per qualche motivo, non vengano risucchiate e assorbite da tali contrapposizioni generali (verosimilmente diventando, in questo caso, campo di battaglia secondo le logiche e per le finalità proprie di quelle pregresse contrapposizioni generali) e consentano quindi il formarsi di autonome divisioni e contrapposizioni, per così dire *ad hoc* (sempre, di norma, su due fronti... l’un contro l’altro armati).

Passando a quello che, come si anticipava, può essere visto come l’altro lato della medaglia, si può ora arrivare a dire che uno dei motivi per cui tutto ciò avviene con tale frequenza e intensità risiede nella seguente circostanza (la quale, a sua volta, risulta continuamente alimentata dalla tendenza appena ricordata, al punto che, come si diceva, sembra quasi di poter affermare che in fondo, almeno in alcuni casi, siamo davanti a un *fenomeno unico*, dalle manifestazioni molteplici e osservabile da diverse angolazioni).

Il fatto è che – come forse oggi si può comprendere meglio in larga parte proprio alla luce... potrebbe dirsi *alla “controluce”*... dei grandi progressi del diritto e, specialmente, della giustizia (per non dire proprio della giurisprudenza) costituzionale<sup>56</sup> (sotto questo profilo erede e sviluppatrice di un approccio illuministico, e in ogni caso illuminato, poco diffuso se non del tutto assente in molte altre sedi) – vi è, in generale (con l’importantissima e per noi significativa

---

<sup>53</sup> ...ma, complici forse sistemi politici ed elettorali di un certo tipo (insieme a pesanti carenze su altri fronti), la stessa tendenza sembra riscontrabile in altri Paesi, ad iniziare dagli Stati Uniti (come gli eventi più recenti, verificatisi poco dopo che si erano scritte queste parole, tristemente confermano).

<sup>54</sup> Il pensiero va ovviamente subito alla storica contrapposizione tra guelfi e ghibellini, ma molte altre sono le fratture che, più o meno (im)motivatamente e (in)utilmente, hanno diviso (quelli che sarebbero poi ufficialmente diventati) gli italiani.

Non del tutto eccentrico (...tanto più dopo aver rievocato la contrapposizione tra guelfi e ghibellini) è forse un cenno alla circostanza che, molto di recente (in un’intervista televisiva trasmessa il 10 gennaio 2020), è stato lo stesso Pontefice a pronunciare, con speciale riferimento all’attuale momento storico (e in più punti ponendosi, come emergerà anche dalla nota finale del presente scritto, perfettamente e forse studiatamente in linea con quanto affermato pochi giorni prima dal nostro Presidente della Repubblica), un forte e netto richiamo all’unità, anche e segnatamente in ambito politico, e una altrettanto netta e forte condanna di contrapposizioni e individualismi che antepongono visioni e interessi di parte al perseguimento del bene comune...

<sup>55</sup> ...non sempre, s’intende: e non occorre citare in proposito la celebre, caustica (ma forse anche sottilmente disperata, per come la scena è costruita e recitata) battuta di Nanni Moretti in *Ecce bombo* su “rossi e neri” “tutti uguali”...

<sup>56</sup> Alla quale può *in certa misura* accostarsi l’attività delle Corti europee e in genere delle Corti “sovranzionali” (su analogie e differenze tra Corti costituzionali e Corti europee v. volendo, in generale, ma con limitati riferimenti alla tematica su cui ci sta qui focalizzando, O. POLLICINO, V. SCIARABBA, *Tratti “costituzionali” e “sovranzionali” delle Corti europee: spunti ricostruttivi*, in E. Falletti, V. Piccone (cur.), *L’integrazione attraverso i diritti. L’Europa dopo Lisbona*, Aracne, 2010, 125-183 e, più ampiamente, ID., *La Corte europea dei diritti dell’uomo e la Corte di giustizia nella prospettiva della giustizia costituzionale*, in AA.VV., *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, tomo II, Padova, CEDAM, 2011, 1-100 nonché in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 26 marzo 2010).

eccezione appena indicata, e poche altre, tra cui sembra giusto oggi inserire, con apparente paradosso storico, certi settori e anche certi esponenti di assoluto spicco della Chiesa, ad iniziare dall'attuale pontefice) una profonda, radicata incapacità di analizzare a fondo i problemi e di risolverli, sulla base di una simile approfondita analisi, all'insegna – e, diciamo pure, attraverso le “tecniche” – della armonizzazione, della (talora “creativa” o comunque innovativa) razionalizzazione, del ponderato bilanciamento o ancor meglio dell'accorto “contemperamento”, ovvero della contestuale massima tutela<sup>57</sup> di diritti, principi, esigenze, interessi, istanze tra loro in tensione, concorrenti, o anche oggettivamente contrapposte<sup>58</sup>.

Nell'ordinanza di rinvio, vi sono tracce di questa incapacità di risolvere i problemi conciliando esigenze apparentemente opposte (in specie, la tutela della salute e la continuità dell'attività giudiziaria in modi accettabili sotto il profilo del rispetto delle garanzie processuali costituzionali e sovranazionali)<sup>59</sup> in numerosi passaggi, anch'essi già largamente richiamati, e in particolare in

---

<sup>57</sup> Si sorvola sulle precisazioni che l'implicito (e almeno apparente; comunque “parziale”) riferimento alle più specifiche “dottrine” e teorie giurisprudenziali o scientifiche (ammesso che siano tali) della “massimizzazione” o “massima espansione delle tutele” (per riprendere una delle formule utilizzate dalla nostra Corte costituzionale, ad esempio nella sentenza n. 317 del 2009) imporrebbe.

Per alcuni riferimenti e qualche breve osservazione e in proposito ci si permette di rinviare a V. SCIARABBA, *Il ruolo della CEDU tra Corte Costituzionale, giudici comuni e Corte Europea*, cit., spec. 225 ss.

Per più ampie indicazioni bibliografiche sul principio in questione (nelle sue varie declinazioni) v. poi l'accurata ricognizione effettuata da A. RUGGERI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e giudici nazionali, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (tendenze e prospettive)*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 5 febbraio 2018, 137, nota 7; lo stesso A., come è noto, ha sviluppato approfondite riflessioni sul ruolo di tale principio in molti suoi scritti, tra i quali sembra utile segnalare, in particolare, A. RUGGERI, *Una opportuna precisazione, da parte di Corte cost. n. 223 del 2014, in merito ai conflitti (apparenti...) tra norme di diritto interno e norme della CEDU*, in questa *Rivista*, 2014 01.09.14.

Il medesimo principio, nella sua più specifica accezione relativa, per intendersi, allo spinoso problema dei rapporti tra diritti costituzionali e diritti previsti dalla CEDU e in genere a livello sovranazionale, è stato oggetto, e propriamente “bersaglio polemico”, dello stimolante volume di R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Milano, Franco Angeli, 2018; dello stesso A. si veda però anche, in una prospettiva molto più generale e sostanzialmente differente (e senz'altro più vicina a quella cui si fa riferimento in queste pagine), e dunque con valutazioni nel complesso ben diverse, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992.

Sulla complessiva tematica (con un taglio ancora differente, ma in qualche modo e misura complementare) non possono poi non segnalarsi, anche per la loro fortuna e influenza, i volumi di G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Leggi diritto giustizia*, Torino, Einaudi, 1992 e ID., *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, Einaudi, 2005.

Una sintetica ma molto curata e pregnante illustrazione della necessità e possibilità di conciliare quanto più armoniosamente tutte le diverse posizioni giuridiche (e dunque, alla base, tutte le esigenze e gli interessi ad esse sottostanti o comunque ricollegati) la si rinviene infine nel già più volte richiamato recente contributo di G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit., ove precisamente si ricorda (in una prospettiva evidentemente debitrice del punto di vista del costituzionalista e... del giudice costituzionale, e tuttavia – o forse proprio per questo – con parole di valenza generale, almeno nel quadro delle democrazie contemporanee) che, «[p]oiché ogni diritto, dovere o potere, pubblico e privato, si inserisce in un contesto di rapporti giuridicamente regolati e condizionati dalle diverse situazioni di fatto, la loro consistenza e la loro portata si definisce, volta per volta, dall'interazione tra la posizione singola, personale o istituzionale, ed il contesto medesimo, che varia a seconda delle circostanze, sempre nell'ambito di schemi normativi pre-disposti direttamente dalla Costituzione o dalla stessa specificamente previsti nelle loro linee generali».

<sup>58</sup> ...“contrapposte” oggettivamente, ma non, appunto, in modo tale da indurre persone ragionevoli e “di buona volontà” a perseguire l'obiettivo dell'affermazione piena di talune a totale discapito delle altre, almeno nella misura in cui tutte abbiano una loro “dignità” e “rilevanza”, sia pure *in misura maggiore o minore*... (...laddove anche e proprio quest'ultimo “dettaglio”, chiaramente decisivo, dovrebbe e potrebbe essere, *in tutte le sedi* e pur in modi e con esiti parzialmente diversi secondo i contesti, terreno di *discussione* e soluzione razionale e rispettosa, nel metodo e nel merito, e non, ecco il punto, di brutale “battaglia” volta alla completa sopraffazione mediante la mera forza, sia essa la forza “politica” del consenso, la forza economica, la forza militare o altra ancora).

<sup>59</sup> Tra gli infiniti altri casi o aspetti in cui è emersa, in tutta la sua dannosità, questa incapacità di conciliare e soddisfare contestualmente esigenze concorrenti – in conseguenza non solo, come spesso avviene, dell'irrazionale e “faziosa” preliminare opzione esclusiva, o comunque eccessivamente squilibrata, a favore di una o alcune di tali esigenze, a totale o pressoché totale discapito dell'altra o delle altre, ma anche, alla base, dell'assenza di volontà (o comunque della scarsa capacità) di immaginare, ricercare, sviluppare e attuare soluzioni più elaborate in grado di superare o comunque smussare fortemente l'antitesi – si vuol segnalare, nell'attuale contesto, la *débâcle* (forse non del tutto evitabile, ma certamente verificatasi in misura assai maggiore dello stretto necessario) del sistema sanitario non *sul fronte della pandemia* (dove pure, come è noto, criticità e fallimenti anche gravi, per esempio sul fronte dei tracciamenti e dei tamponi, non sono

quelli in cui si evidenziano le omissioni e in genere le carenze (...sul piano dell'ideazione, della decisione, della programmazione, dell'individuazione e adozione di misure organizzative, tecniche e/o igienico-sanitarie anche di natura pratica) che non solo *non hanno favorito*, ma addirittura *hanno reso concretamente impossibile* tanto (a) lo svolgimento delle udienze "in presenza", che invece sarebbe stato astrattamente possibile a certe condizioni, quanto soprattutto (b) il loro svolgimento in contraddittorio "da remoto" (che meglio ancora avrebbe permesso di conciliare le esigenze precauzionali di sicurezza sanitaria con quelle di regolare continuità – e perfino eventualmente, con alcuni non inimmaginabili accorgimenti, di pubblicità – dei procedimenti) oppure in forma solo scritta (nei casi in cui davvero non vi fossero controindicazioni di rilievo a seguire tale per più versi discutibile modalità procedurale<sup>60</sup>); e ciò per le ragioni più varie, diverse delle quali danno appunto, quanto mai efficacemente, la misura di questa *tendenza a, per così dire, "perdersi in un bicchier d'acqua"*<sup>61</sup> ...

Particolarmente indicativi in quest'ultimo senso sembrano, sotto il primo profilo (udienze in presenza), i punti 53 e 54, in relazione al punto 61 (ove invero si segnala che, oltre agli ostacoli "pratici" di cui subito oltre, vi erano anche, per quanto riguarda le "udienze pubbliche", ostacoli normativi discendenti dalla ristrettezza delle eccezioni previste nell'art. 83, comma 3, del d.l. n. 18/2020), in tali passaggi evidenziandosi come «[i]n realtà la disposizione delle aule d'udienza» ben avrebbe potuto «consent[ire] la regolarità dello svolgimento delle udienz[e] con la presenza dei soli difensori delle parti nel rispetto delle distanze di sicurezza ed evitare assembramenti, previa opportuna sanificazione degli ambienti e l'adozione di tutti i dispositivi di protezione» del caso: mascherine, guanti, nonché «eventualmente [...] separatori in plexiglass sul tavolo di udienza a prova di covid-19, per evitare che effluvi di goccioline contenenti il virus, nonostante le mascherine, possano interferire nel colloquio tra gli avvocati e questo giudice»<sup>62</sup>.

---

mancati, specialmente in alcune zone), bensì... *su tutti (o quasi) gli altri fronti*, come testimoniato (per un verso, dalla repentina "cancellazione" di milioni di esami diagnostici, visite specialistiche e ricoveri, e, a seguire, dalla considerevole riduzione delle prestazioni sanitarie complessivamente erogate; e, per altro verso, i due fenomeni essendo peraltro *biunivocamente* collegati) dal drammatico aumento, rispetto al periodo "pre Covid-19", dei già spesso intollerabilmente lunghi tempi di attesa in pressoché tutti i settori della medicina (in base a dati rielaborati in sede accademica e reperibili in M. GABANELLI e S. RAVIZZA, *Sanità, il Covid allunga le liste d'attesa: ecco gli esami e le visite che rischiano di saltare*, in *Corriere*, 23 giugno 2020) sembra che i tempi si siano addirittura triplicati se non quadruplicati, passandosi da una media generale di circa 55 giorni a una di oltre 185 – scorporando il settore "ostetricia" per evidenti ragioni, ma includendo "radiologia", che con i suoi "soli" 121 giorni abbassa fortemente la media – con conseguenze ben prevedibili e, chiaramente, di enorme gravità per moltissime persone).

Inutile aggiungere che tra le "ricette", più o meno contingenti, per evitare un simile disastro vi sarebbero state e vi sarebbero (in alcuni casi con un moderato aumento della spesa pubblica, in altri casi a costo zero o addirittura con complessivo risparmio erariale e/o per i cittadini direttamente interessati) il potenziamento e ammodernamento della c.d. "medicina territoriale"; un maggior ricorso alle prestazioni a domicilio; un ripensamento degli organici e, a monte, un ripensamento del famigerato "numero chiuso" ai corsi di laurea in medicina e del sistema delle specializzazioni; una maggiore e miglior informatizzazione dell'intero settore; un maggior utilizzo, in genere, delle tecnologie utili e, specialmente, un maggior ricorso alla "telemedicina"; nonché, più in generale, un maggior e miglior utilizzo dei poteri statali tanto sul piano normativo e del coordinamento quanto su quello della vigilanza e degli eventuali interventi sostitutivi (cfr. sul punto le importanti considerazioni, cui già si è fatto cenno, di R. BIN, *Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia*, cit. e G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit.), e ancora, ovviamente, ultimo ma non ultimo, un radicale ripensamento – a livello di legislazione statale e, certamente, nella legislazione e negli indirizzi amministrativi di certe Regioni – del ruolo della sanità privata e dei rapporti con essa (in riferimento a quest'ultimo aspetto e ad altri problemi di fondo qui accennati si rinvia, in una prospettiva più ampia e abbracciante altre fondamentali questioni di urgente attualità, al già menzionato volume di P. COSTANZO e A. FERRARA, *Ambiente e Salute. Diritti feriti*, cit.).

<sup>60</sup> ...per alcune riflessioni critiche sul punto, soprattutto in riferimento ad alcune vicende del processo amministrativo su cui si dirà qualcosa poco più avanti, cfr. I. LAGROTTA, *Il contraddittorio cartolare coatto tra interpretazione conforme a Costituzione e dubbi di legittimità*, cit.

<sup>61</sup> E ciò sia, come nel caso di specie, addirittura nel (non) *mettere in pratica* soluzioni già teoricamente individuate e potenzialmente in grado, come si accennava (e usando ora un'altra espressione popolare), di... "salvare capra e cavoli"; sia, in molti altri casi, nel *ricercare e trovare* soluzione di tal genere, facendo ricorso a quello "strumentario intellettuale" e, prima ancora, a quell'atteggiamento di fondo analitico, razionale e conciliante di cui si diceva...

<sup>62</sup> Risultando in effetti quantomeno "poco coerente" (e forse, ricollegandoci a un cenno precedentemente effettuato, davvero "irragionevole" in relazione agli articoli 3, 24 e 97 della Costituzione...) la circostanza, ricordata al punto 54, che

Quanto al secondo, duplice profilo (impossibilità pratica di procedere mediante udienze da remoto in contraddittorio o trattazione scritta da remoto, in modo tale da conciliare esigenze di sicurezza sanitaria, di speditezza e di rispetto delle garanzie processuali), tra i vari passaggi già richiamati – soprattutto: punti 29, 30, 36, 37 e 60 – il più indicativo sembra proprio quest’ultimo, ivi evidenziandosi, attraverso una citazione di un passaggio della premessa del decreto del Presidente del Tribunale di Lanciano del 12 maggio 2020 – che tra le ragioni per cui i Giudici di pace ricadenti nel relativo ambito territoriale (al pari di tutti gli altri, parrebbe) non potevano e avrebbero continuato a non poter effettuare le udienze né con la modalità da remoto nel contraddittorio delle parti ex art. 83, comma 7, lett. f) del d.l. n. 18/2020, né con la modalità della trattazione scritta ex art. 83, comma 7, lett. h) del medesimo decreto, vi era la seguente: «l’Ufficio del Giudice di Pace non ha in funzione lo strumento della consolle telematica, che consente ai difensori di consultare i fascicoli civili tramite computer»...

E si potrebbe arrivare a notare, mettendo il dito nella piaga, che all’incapacità – qui esemplificativamente censurata in riferimento a questioni pratiche; ma ovviamente, come si andava dicendo, riscontrabile “a tutto campo” – di *conciliare razionalmente* esigenze concorrenti sembrerebbe almeno in un caso addirittura fare da *pendant* un atteggiamento quasi... opposto (ovvero di irrazionale sacrificio di un’esigenza... *senza alcun vantaggio* per l’altra), come si lamenta in particolare nei passaggi (punti 37 e 48) in cui si menziona criticamente – anche citando le ancor più severe censure rinvenibili nel comunicato della Giunta esecutiva centrale dell’ANM del 2 maggio 2020 – l’introduzione dell’«innovativa previsione dell’udienza civile “da remoto necessariamente celebrata in ufficio”», comportante *l’imposizione della presenza fisica «anche quando non necessaria*, in evidente contraddizione con il persistere dell’emergenza sanitaria»<sup>63</sup>...

---

nello stesso periodo in cui risultava di fatto inibita l’attività dei giudici di pace – pur essendo essa in teoria da ritenersi (anche sulla base dei principi e, per così dire, delle priorità costituzionali, potrebbe aggiungersi) «assolutamente necessaria come servizio pubblico essenziale» – si consentiva invece, in base al d.l. 16 maggio 2020 n. 33, la riapertura dei ristoranti... (e a ciò potrebbero aggiungersi, a dirla tutta, altre “incoerenze” ancor più evidenti e significative che possono cogliersi estendendo il confronto, ad esempio, alle misure adottate, a livello nazionale, in relazione alle attività relative ai settori del gioco d’azzardo e delle scommesse nelle varie fasi dell’emergenza pandemica: cfr. sul punto, volendo, V. SCIARABBA, [Le misure locali di contrasto “totale” al gioco d’azzardo in tempo di pandemia nella prospettiva costituzionale](#), in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, cit., pp. 191-217, e, più ampiamente, ID., [Spunti di indagine e di riflessione sulle e dalle misure comunali e regionali di contrasto “totale” al gioco d’azzardo \(e alla pandemia\) nella prospettiva costituzionale](#), dal 20 luglio 2020 nella sezione del sito [Consulta OnLine](#) dedicata alle anticipazioni dei contributi destinati al *Liber Amicorum* di cui sopra, in questo caso la versione finale del saggio non coincidendo, per evidenti ragioni di spazio, con quella originale ivi inizialmente pubblicata, e al momento ancora consultabile; più in generale, poi, può ricordarsi a questi propositi quanto osservato da A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, cit., secondo cui «[a]lla luce del canone della ragionevolezza [...] si può discutere circa la congruità delle eccezioni previste per ciò che concerne l’apertura di taluni esercizi commerciali, alcune delle quali per vero di gracile fondamento; d’altronde, l’esperienza maturata in Cina insegna che solo adottando misure drastiche si può centrare l’obiettivo di contenere la diffusione del virus»).

<sup>63</sup> Sotto questo profilo in verità va detto che talune ragioni per richiedere, con le dovute precauzioni, la presenza del giudice nel suo ufficio durante lo svolgimento – sia pur (... *per gli altri*) “da remoto” – dell’udienza potrebbero essere ravvisate in tendenziale analogia, *mutatis mutandis*, a quanto è stato osservato con riguardo alle modalità di voto dei parlamentari (e degli elettori) da parte di G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit.; ma, come sembrerebbero dimostrare le circostanze ricordate poco oltre nel testo (sorvolando su più o meno marcate distinzioni, dalle implicazioni peraltro non immediate né univoche, tra i contesti che saranno qui richiamati e quello della giustizia ordinaria), si tratta di preoccupazioni, pur molto serie e meritevoli della massima considerazione, forse da non drammatizzare nel nostro ambito con eccessiva rigidità, e tali da lasciar spazio, quantomeno, a degli “esperimenti” in situazioni eccezionali (magari, si potrebbe aggiungere, con garanzie e accorgimenti “di contorno” volti a ridimensionare quanto più possibile i pericoli e in genere le controindicazioni molto opportunamente evidenziate dall’A., un utile seppur generico cenno in questo senso potendosi rinvenire anche nella raccomandazione, contenuta nelle “[Linee guida agli Uffici Giudiziari in ordine all’emergenza COVID 19](#)” deliberate dal Consiglio Superiore della Magistratura il 26 marzo 2020, di «prevedere che anche le camere di consiglio, quale logica prosecuzione delle udienze – anche ove non immediatamente successive alle stesse ed anche se precedute dal deposito di scritti difensivi – si svolgano da remoto, mediante l’utilizzazione degli applicativi messi a disposizione dalla DGSIA (per esempio l’applicativo ‘Microsoft Teams’), ferma la necessità di garantire la segretezza della camera di consiglio e di evitare la visibilità della stessa da parte di terzi»).

Appena il caso di ricordare, infine, che quella stessa *capacità di addivenire a soluzioni conciliative* di cui si è riscontrata la mancanza in riferimento alla gestione dell'emergenza nel settore della giustizia di pace e in generale della giustizia ordinaria, civile e penale, sembra invece non essere mancata:

- nell'ambito della *giustizia amministrativa*: cfr. i punti 40 e 41, ove si ricorda come, a seguito di una rigorosa (e già menzionata) presa di posizione della VI Sezione del Consiglio di Stato che ha ritenuto, con ordinanza del 21 aprile 2020 n. 2539, la modalità della trattazione scritta (estesa al giudizio amministrativo dall'art. 84, comma 5, del d.l. 18/2020) non conforme al principio del giusto processo<sup>64</sup> garantito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, dall'art. 6 della CEDU e dall'art. 111 della Costituzione (in quanto, in particolare, «l'imposizione dell'assenza forzata, non solo del pubblico, ma anche dei difensori, finirebbe per connotare il rito emergenziali in termini di giustizia "segreta", refrattaria ad ogni forma di controllo pubblico»), sia stata invece estesa "il più possibile" – anche in virtù di appositi interventi del legislatore d'urgenza (cfr. l'art. 4, comma 1, del d.l. 30 aprile 2020 n. 28) – l'applicazione della modalità di svolgimento del processo «da remoto con la presenza nell'aula virtuale dei difensori, con indicazioni dettagliate, che mancano nel processo civile e in quello penale», anche su come «comportarsi per garantire il pieno rispetto del contraddittorio»;

- nell'ambito della *giustizia contabile*: cfr. il punto 42, ove si cita il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 13 del 1 aprile 2020, intitolato "Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti", e contenente – come si osserva nell'ordinanza del Giudice di pace di Lanciano<sup>65</sup> – dettagliate prescrizioni relative alle «modalità tecniche necessarie per lo svolgimento delle udienze, delle adunanze e delle camere di consiglio da remoto e in "aule virtuali", assicurando a ciascun partecipante – magistrati, segretari, avvocati, amministrazioni, parti – la possibilità di collegarsi direttamente dalla propria postazione di lavoro, mediante l'applicativo "Microsoft Teams", anche in mobilità, con l'utilizzo di strumenti multimediali audio e video, quali smartphone, tablet e computer dotati di videocamera, microfono e altoparlanti»...

- nell'ambito della *giustizia eurounitaria*: cfr. il punto 95, ove addirittura si afferma essere «umiliante per questo giudice e per tutti i giuristi italiani la lettura del comunicato stampa n. 46/20 del 3 aprile 2020 della Corte di giustizia, che ha dato atto di essersi adeguata già dai primi giorni di febbraio 2020 al novo contesto connesso all'emergenza epidemiologica da COVID-19, per garantire la continuità del servizio pubblico europeo della giustizia anche attraverso il lavoro a distanza generalizzato»...

...e a tali riferimenti il giudice del rinvio non aggiunge – ma non possiamo non sopperire noi, anche e precipuamente per coerenza con le riflessioni svolte all'inizio di questo paragrafo – un richiamo alla *giustizia costituzionale*, parimenti tempestiva ed efficace essendo stata, come è noto (e, possiamo a questo punto dirlo: non certo a caso...), la risposta organizzativa all'emergenza da parte del nostro giudice delle leggi<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> ... e pertanto *da evitarsi*, facendosi a tal fine ricorso (in modo forse improprio, almeno ad avviso di alcuni) a un'interpretazione adeguatrice e ad accorgimenti processuali in forte tensione col dato letterale (con ciò rendendo superfluo l'incidente di costituzionalità che, secondo una prospettiva dogmaticamente più rigorosa, sarebbe stato forse necessario o comunque più opportuno): cfr. in proposito I. LAGROTTA, *Il contraddittorio cartolare coatto tra interpretazione conforme a Costituzione e dubbi di legittimità*, cit. e ID., "Giusto processo" amministrativo e decreto "Cura Italia": il principio di oralità alla prova dell'emergenza, cit.; non si sbilancia sul punto R. ROMBOLI, [L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano](#), cit.

<sup>65</sup> ...ancora una volta lasciando quasi trapelare una sorta di comprensibile, strisciante "invidia" per il modo in cui, in tale settore, si sia riusciti a garantire al contempo "maggiore efficienza e trasparenza" dell'attività giurisdizionale, e in generale, potrebbe aggiungersi, maggiore corrispondenza della stessa ai principi del giusto processo; nonché, sull'altro versante, massima garanzia delle esigenze di sicurezza sotto il profilo sanitario...

<sup>66</sup> Si vedano in particolare, quanto alle prime fasi dell'emergenza, i decreti adottati dalla Presidente della Corte, su conforme avviso espresso dal Collegio, in data 12 e 24 marzo 2020 e in data 20 aprile 2020, ma già anche il significativo (specialmente, come potrà notarsi, nella prospettiva di riflessione di queste pagine) comunicato stampa del 9 marzo 2020, in cui si legge che «[l]a Corte costituzionale, riunitasi oggi, ha deliberato di rinviare a nuovo ruolo le cause fissate per le



### 7. Un'osservazione conclusiva per chiudere il cerchio.

Un'ultima, brevissima osservazione vorrebbe, in qualche modo, chiudere il cerchio, andando a evidenziare il nesso – meno evidente, ma, si ritiene, esistente e della massima importanza – tra il terzo “male” (e le relative “soluzioni”) ed i primi due.

Si vuol semplicemente dire, in sostanza (e, appunto, in modo sintetico, rinviando ad altra sede eventuali esemplificazioni, probabilmente nemmeno necessarie almeno in certi contesti ma nondimeno potenzialmente utili), che sviluppare (“nel privato” e “nel politico”, si sarebbe detto una volta; ovvero, in altri termini, a livello individuale e a livello “collettivo”, certamente istituzionale, in genere sociale... e si avrebbe la tentazione di aggiungere “social”...) quelle capacità di analisi e soluzione razionale da ultimo richiamate (attingendo anche e anzitutto, come si diceva, alla “valigia degli attrezzi” del diritto e della giustizia costituzionale e, in parte, sovranazionale) – al contempo rinunciando a un po’ di contrapposizioni sterili e “preconcette”<sup>67</sup>, e connesse ricostruzioni

---

udienze pubbliche del mese di marzo 2020, nonché la convocazione degli esperti prevista per il giorno 23 marzo 2020», precisando però che le cause rinviate verranno comunque «trattate entro l'estate, in aggiunta all'ordinario carico di lavoro programmato»; che «[p]rosegono invece le altre attività della Corte» e che, più in generale, «[l]a deliberazione del collegio si pone l'obiettivo di *assicurare la continuità dell'amministrazione della giustizia costituzionale secondo modalità che rispondano all'esigenza di limitare spostamenti, trasferimenti e contatti tra gruppi di persone*, tenuto conto che l'attività della Corte costituzionale coinvolge di norma la presenza di avvocati difensori provenienti da tutto il territorio nazionale»; il tutto evidentemente al duplice scopo di «*contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e [...] contenere, contemporaneamente, gli effetti negativi sull'attività giudiziaria*», già in questo momento anticipandosi – in assoluta coerenza con il doppio, conciliante obiettivo perseguito – che «la Corte sta esaminando la possibilità di predisporre nuove modalità di trattazione delle udienze, sfruttando le opportunità offerte dalla tecnologia, per assicurare il pieno svolgimento delle proprie funzioni»... secondo quanto, puntualmente, avverrà poco tempo dopo (cfr. i decreti sopra citati). Per maggiori approfondimenti su tutto ciò cfr. P. COSTANZO, *Con l'emergenza, decolla la Corte 2.0*, in questa *Rivista*, 2020/I, 158; nella *stessa sede* anche una succinta analisi, da parte dello stesso Autore, delle diverse e peculiari soluzioni emergenziali adottate, nell'ambito della giustizia costituzionale, nell'altrettanto peculiare contesto francese (P. COSTANZO, *Brevi note sulle soluzioni apprestate in Francia per contrastare la pandemia nei giudizi di costituzionalità*, *ivi*, 242) nonché un'analoga analisi rivolta alla Corte Suprema degli Stati Uniti (P. MAGARÒ, *La Corte Suprema degli Stati Uniti d'America all'epoca del COVID-19 (uno sguardo d'insieme)*, *ivi*, 249).

Sulle “risposte” della nostra Corte costituzionale all'emergenza v. anche – nel quadro di una ricostruzione tra le più ampie e complete delle “ricadute” della pandemia su tutti i principali elementi e aspetti del nostro sistema costituzionale – R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, cit., nonché M. TROISI, *Il processo innanzi alla Corte costituzionale in tempo di emergenza epidemiologica: specificità e omologazione delle modalità telematiche*, in *Federalismi.it*, 10 giugno 2020. Quanto infine alle risposte (anche) organizzative del nostro Parlamento a partire dalle prime settimane dell'emergenza, cfr. tra gli altri, e sotto vari profili, N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2020, 16 aprile 2020, ID., *Audizione resa il 5 novembre 2020 presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato nella prima seduta dedicata all'affare assegnato n. 588, “Sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata”: Come evitare l'auto-emarginazione del Parlamento nell'emergenza attuale*, in *Osservatorio costituzionale*, 6/2020, 1 dicembre 2020, ID., *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2020, 31 marzo 2020, e S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, *ibidem*, 12 maggio 2020.

<sup>67</sup> Sorvolando sui consueti riferimenti all'esperienza della nostra Assemblea Costituente (in effetti piuttosto illuminante al riguardo, anche e forse ancor più ove si tenga più puntualmente conto, nel bene e nel male, delle diverse fasi dei relativi lavori in relazione al mutare del contesto storico e politico), un esempio fulgido dei frutti che può dare il superamento, almeno parziale, di contrapposizioni rigide e predeterminate ce lo offre in tempi relativamente recenti ancora una volta, non a caso, una “vicenda costituzionale” (ci si esprime volutamente, e con piena consapevolezza, in termini che altri potrebbero nel complesso contestare, non senza validi argomenti almeno sotto alcuni profili: ma v. sul punto, per alcuni rilievi forse di per sé decisivi e in ogni caso di notevole valore G.G. FLORIDIA, «*Nell'intenzion dell'artista, e agli occhi degli abitanti*» (osservazioni sulla “*Dichiarazione dei diritti*” di Nizza), in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, I, 163 ss.) tra le più significative degli ultimi decenni, ovvero l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ad opera della “prima” Convenzione (o “Convenzione Herzog”, dal nome del suo presidente). Come si è avuto occasione di illustrare in altra sede (cfr., volendo, V. SCIARABBA, *Le “Convenzioni”, luogo d'incontro dei “parlamenti d'Europa” e di sperimentazione sul piano strutturale e funzionale*. Relazione all'«Atelier 4 luglio G.G. Floridia»: “Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa. Un cammino tra storia e diritto” (Teramo, 4 luglio 2008), in R. Orrù, L.G. Sciannella, A. Ciammariconi (cur.), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa. Un cammino tra storia e diritto*, Napoli, ESI,

semplificistiche e faziose (per tacere delle molte altre forme di degenerazione intellettuale, culturale, politica... in una parola, e in ultima analisi, “umana”... cui pure si potrebbe almeno in certa misura porre rimedio imboccando e seguendo la strada indicata) – potrebbe anche rendere assai meno difficile, e perfino più gratificante... *riconoscere e affrontare la realtà*<sup>68</sup>, senza coprirsi gli occhi e senza restare inerti innanzi ad essa.

---

2008, 15-46, spec. 26-29), in effetti, il successo della Convenzione (che in pochi mesi riuscì non solo ad adempiere brillantemente al proprio mandato, ma in un certo senso addirittura a “superarlo”, elaborando un documento per più versi innovativo, e non meramente ricognitivo) fu fortemente agevolato proprio dalla non comune possibilità di, per così dire, “rimiscolare la carte” (nel merito e già nel metodo dei lavori) in virtù dell’assenza di raggruppamenti, e quindi di divisioni, stabilite “una volta per tutte” sulla base di un unico criterio, e ciò in conseguenza della peculiare composizione dell’organo, tale per cui ciascuno dei suoi membri, “gravato” da diverse “appartenenze” (in ragione dell’istituzione di provenienza, del partito o gruppo politico di affiliazione, della nazionalità...), finiva in qualche modo, con apparente paradosso, non tanto forse per “liberarsi” completamente da tutte queste appartenenze (tra loro a volte in tensione, in riferimento alle varie decisioni da prendere), come pure grossomodo si era affermato, quanto almeno per *allontanarsi* un po’ da esse, facendone tuttavia tesoro, in certo modo, nel quadro di una “sintesi” finale affidata, in misura molto maggiore del solito, alla coscienza individuale.

<sup>68</sup> Per riprendere fedelmente una delle sintetiche ma sempre precise e dense espressioni (...«È questa la *realtà*, che bisogna *riconoscere e affrontare*») utilizzate dal Presidente della Repubblica nel suo messaggio di fine anno, singolarmente vicina a quanto si era proprio nei giorni precedenti avuto occasione di scrivere in queste pagine (laddove il riferimento alla necessità di “riconoscere” la realtà, insieme ad altri passaggi più circostanziati, può ben ricollegarsi al primo dei “mali” qui indicati, al secondo potendosi invece ricollegare l’evidenziata, e in altri passaggi ribadita e precisata, necessità di “affrontarla”, le due cose essendo peraltro – è appena il caso di ribadirlo – ampiamente collegate; così come – per il motivo sopra evidenziato e per altri che emergono, ancora una volta, dal messaggio del Presidente: v. subito oltre – collegate a tutto ciò sono pure le riflessioni svolte in riferimento al “terzo male” su cui si è qui tentato di ragionare, “costruttivamente”...).

Fa piacere aggiungere, a “chiusura della chiusura” del presente scritto, la confortante circostanza che assai prossimi alle riflessioni svolte soprattutto nell’ultima parte di esso sono anche numerosi altri passaggi del discorso del Presidente della Repubblica.

Non solo quelli, ravvicinati, in cui si «richiama e sollecita ancor di più la *responsabilità* delle istituzioni anzitutto, delle forze economiche, dei corpi sociali, di ciascuno di noi», si invocano «[s]erietà, collaborazione, e anche senso del dovere» e si sottolinea la necessità che «ciascuno faccia la propria parte», «cambia[ndo] ciò che va cambiato, rimettendo[s]i coraggiosamente in gioco»; ma anche, e molto più profondamente, quelli – fondamentali – in cui si afferma che «Non viviamo in una parentesi della storia» (e si noti, ciò contribuendo a rendere ancor più chiaro, preciso e concreto il messaggio, e a renderlo ancor più pertinente ai nostri fini, che l’immagine della “parentesi”, che qui compare per la seconda volta nel messaggio presidenziale, era stata utilizzata, poco prima, nel passaggio in cui si ricordava che «L’arrivo dell’estate ha portato con sé *l’illusione* dello scampato pericolo, un diffuso *rilassamento*. Con il *desiderio*, comprensibile, di *ricominciare a vivere come prima*», e, appunto, «di porre tra *parentesi* questo *incubo*»: incubo che invece, come si dirà poco più avanti nella frase da cui abbiamo preso le mosse... *è la realtà*»), e si afferma, in implicita e pregnante antitesi, che «Questo è tempo di costruttori»; a ciò aggiungendosi, con fermezza assai significativa (specie considerando l’estrema cura nella scelta di ogni parola), che «*Non sono ammesse distrazioni*. Non si deve *perdere tempo*. Non vanno *sprecate energie e opportunità* per inseguire *illusori vantaggi di parte*», poco dopo evocandosi la «sfida che è dinanzi a quanti rivestono ruoli dirigenziali nei vari ambiti»: sfida che, si dice (e ciò ci porta in modo più diretto al terzo punto delle nostre riflessioni finali), «richiama *l’unità morale e civile* degli italiani», con ciò volendosi più specificamente e ancora una volta significativamente evidenziare la necessità non certo «di annullare le diversità di idee, di ruoli, di interessi», «ma di realizzare quella *convergenza di fondo* che ha permesso al nostro Paese di superare momenti storici di grande, talvolta drammatica, difficoltà» (e a tale allusione non può non ricollegarsi chiaramente, e in via davvero conclusiva, il passaggio in cui il Presidente afferma, indicando l’unica strada non per “uscire dall’incubo”, ma per “cambiare la realtà”... partendo, se si vuole, da un “sogno già sognato”, e però mai pienamente realizzato e sempre attuale, per non dire *sempre più* attuale: «Dal Risorgimento alla Liberazione: le radici della nostra Costituzione. Memoria e consapevolezza della nostra identità nazionale ci aiutano per costruire il futuro»).