

Legislazione anticovid e rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale*

[Corte cost., sent. 11 gennaio-3 febbraio 2022, n. 31, red.
Amoroso]

Federico Sorrentino**

1. La lunga e complessa ordinanza di rinvio del Giudice di pace di Lanciano, alla quale la Corte risponde con una secca decisione di inammissibilità, avrebbe forse meritato maggiore attenzione da parte del Giudice delle leggi, se non altro per la delicata materia (legislazione anticovid) affrontata.

Invero, l'aver raggruppato in tre distinte questioni un discorso articolato e complesso quale quello sviluppato nell'ordinanza di rinvio ha impedito di coglierne il vero spirito, che, a mio parere, stava nella contestazione di una normativa che, per un verso, sospende o comunque rallenta la celebrazione delle udienze dinanzi ai giudici di pace, ma, per altro verso, continua a compensarne l'attività in base al numero dei provvedimenti, che essi, però, nel periodo considerato, non possono emettere (o comunque che emettono in misura largamente inferiore). Inoltre, quel che il giudice contestava era un rinvio nella sostanza obbligatorio della celebrazione delle udienze, in mancanza di strumenti alternativi per soddisfare esigenze sanitarie, con la conseguente negazione della tutela giurisdizionale per le parti interessate.

L'aver, prima il giudice *a quo* e poi la Corte, tenuti separati i tre gruppi di questioni sollevate ha dunque finito per fare emergere una radicale disconnessione delle stesse rispetto alla controversia su cui lo stesso giudice *a quo* doveva intervenire (si ricorda che si trattava di una richiesta di risarcimento di danni in conseguenza di un incidente stradale).

* Contributo sottoposto al referaggio della Direzione della Rivista.

** Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università di Roma "La Sapienza".

La Corte ha dunque buon gioco per dichiarare manifestamente inammissibile il primo e il terzo gruppo di questioni e inammissibile il secondo.

2. Di quest'ultimo gruppo di questioni conviene ora occuparsi, segnalando come la stessa Corte, nell'annotata sentenza, abbia avvertito (par. 6 della motivazione in diritto) che "le questioni sono rilevanti nella misura in cui l'impossibilità di svolgere le udienze da remoto, stante l'inadeguatezza degli strumenti a disposizione, avrebbe impedito al rimettente di celebrare l'udienza istruttoria già fissata nel giudizio principale per la data del 1° giugno 2020", in quanto la stessa avrebbe dovuto svolgersi "in presenza" con i rischi sanitari a ciò correlati.

Peraltro, è poi la stessa Corte a rilevare che il giudice *a quo* "ha finito per focalizzare le proprie argomentazioni sulla impossibilità di svolgere udienze da remoto in mancanza di adeguati strumenti telematici nel proprio ufficio", senza tener conto delle alternative previste, per concludere che detto giudice non ha dato atto né della mancanza di misure organizzative adeguate ad evitare i rischi sanitari, né "soprattutto" ha chiarito le ragioni del mancato rinvio dell'udienza istruttoria già fissata.

In realtà il giudice rimettente aveva ampiamente chiarito le ragioni per le quali quella udienza istruttoria non avrebbe potuto essere celebrata e quindi doveva necessariamente essere rinviata; ciò che in punto di rilevanza doveva essere sufficiente a sorreggere le numerose questioni da lui sollevate, con le quali, in buona sostanza, contestava l'intera normativa anticovid che aveva causato il rinvio e che, al tempo stesso, finiva per incidere sui compensi che egli non poteva acquisire in quanto ragguagliati al numero dei provvedimenti e delle decisioni dei giudici di pace.

Sotto questo profilo la pronuncia di inammissibilità pronunciata dalla Corte nell'annotata sentenza non appare del tutto convincente e priva il lettore della possibilità di conoscerne il pensiero sulla complessa normativa contestata.

3. L'ordinanza di rinvio tocca, comunque, un tema di grande rilievo costituzionale, in quanto essa impugna, ritenendoli atti pacificamente dotati della forza di legge, sia la delibera governativa del 31 gennaio 2020 che dichiarò all'inizio lo stato di emergenza nazionale, sia l'ordinanza n. 630 del successivo 3 febbraio del Capo del dipartimento della Protezione civile. Curiosamente nemmeno la Corte spende parole per dimostrare che si tratta di atti non sindacabili dalla Corte stessa, sebbene sul tema del carattere legislativo o meno delle ordinanze di protezione civile si sia sviluppato nel passato un ampio dibattito, se non altro perché dette ordinanze dispongono di una capacità derogatoria¹ di precedenti disposizioni di legge sconosciuta ai provvedimenti dell'esecutivo. Non a caso si è sostenu-

¹ Cfr., in particolare, F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2005, per la tesi che si tratterebbe di atti con forza di legge.

to in dottrina che la previsione di siffatte ordinanze contrasterebbe con l'art. 77 cost. che riserva ai soli decreti-legge una simile capacità derogatoria².

È noto anche che la Corte nei suoi risalenti precedenti ha rigettato questa impostazione dottrinale (da ultimo con la sent. n. 4/1977), ma lo sviluppo assunto dalla legislazione di emergenza, collegata con la legge (ed ora con il t.u.) sulla protezione civile, avrebbe forse richiesto una ulteriore riflessione da parte della Corte.

Va tenuto, invero, conto della stabilità³ che in alcuni settori i provvedimenti emergenziali avevano assunto, nonché del fatto che in molti casi essi avevano derogato a molteplici disposizioni legislative anche di derivazione comunitaria, sì da consentire l'affermazione da parte di uno studioso molto attento⁴ che l'attuazione delle ordinanze in parola avvenisse "senza diritto".

Né va trascurato il rilievo che la qualificazione in termini di atti non legislativi aveva, nel passato, autorizzato la giurisprudenza amministrativa a sindacarne – sicuramente in modo più penetrante di quanto potrebbe la Corte – i presupposti di fatto e le motivazioni sotto il profilo del loro "eccesso di potere".

Certo è che nella vicenda della legislazione emergenziale anticovid le preoccupazioni sulla tenuta del rapporto tra legge ed atti governativi equiparati o subordinati erano già prepotentemente emerse, ritenendosi da parte di alcuni studiosi che tanto i provvedimenti e le ordinanze di protezione civile, quanto i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che – pur specificamente previsti da decreti-legge – vi avevano dato attuazione dipendessero tutti dalla primigenia dichiarazione dello stato di emergenza nazionale del 31 gennaio 2020. Anche sotto questo profilo può dirsi che l'attesa di un chiarimento da parte della Corte sia stata del tutto vana.

Ma, forse, la causa di tale risultato andrebbe ravvisata nella sovrabbondante prolissità dell'ordinanza di rinvio, che appare più simile ad un manifesto politico che a un provvedimento giudiziario, sì da autorizzare la Corte ad utilizzare la decisione di inammissibilità per giungere ad un elegante *non liquet*.

² G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 442 ss.

³ Al riguardo cfr. R. ZACCARIA, E. ALBANESE, *Le ordinanze di protezione civile "per l'attuazione" di decreti-legge (e altri scostamenti dalla l. n. 225 del 1992)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, n. 3, pp. 2231 ss.

⁴ V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in AA.VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia. Atti del LIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 191.

