



# SOCIETÀ ITALIANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

In data 11 marzo 2020, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha diffuso un [comunicato stampa](#) in cui informa delle misure adottate per far fronte all'epidemia da COVID-19. In sintesi, viene assicurata la continuità dell'attività giurisdizionale, ma i locali della Corte saranno riservati solo per le udienze di discussione, mentre tutte le altre attività saranno effettuate a distanza. Sono misure simili, o identiche, a quelle che, a partire dal 23 febbraio, ha adottato il nostro Governo, relativamente non solo all'attività giurisdizionale, ma soprattutto amministrativa, che, da ultimo, con [direttiva 2/2020 del Ministro per la Pubblica Amministrazione](#) dispone, ad eccezione delle attività indifferibili, lo svolgimento di tutto il lavoro da remoto sino (almeno) al 25 marzo. Tornando all'attività giudiziaria, com'è noto sono state adottate misure di rinvio delle udienze e sospensioni dei termini (cfr. il [decreto legge n. 11/2020](#), e nel frattempo tutti gli uffici giudiziari stanno facendo il possibile per limitare gli accessi degli avvocati e del pubblico, avvertendo che ove non fosse possibile il deposito telematico e la cancelleria fosse chiusa, è ragionevole prevedere la futura remissione in termini (v., ad es., [Misure emergenziali e termini processuali](#) del Tribunale di Milano).

L'art. 4, par. 3, TUE, sancisce il dovere di leale cooperazione, che ha natura biunivoca e vincola, dunque, anche le istituzioni dell'Unione nei confronti degli Stati membri. Tale dovere non appare tuttavia limitato alle (per ora) proposte della Presidente della Commissione europea di assicurare massima flessibilità sulle regole relative agli aiuti di Stato e nel quadro del Patto di Stabilità. E forse anche la Corte di giustizia dell'Unione europea potrebbe adottare misure urgenti in ragione della speciale e inedita situazione in cui viene a trovarsi il nostro Paese. Del resto, il concetto di "sanità pubblica" è considerato, fin dal Trattato CEE, quale valore a protezione del quale è consentito introdurre forti deroghe persino all'operatività delle libertà fondamentali (e lo subiamo con il blocco delle esportazioni di mascherine deciso da alcuni Stati membri, o con la chiusura dei confini e dei valichi tra l'Italia e alcuni Stati membri confinanti).

Appare, quindi, auspicabile che le istituzioni europee tutte, assolvendo al principio di leale cooperazione, assumano decisioni più coerenti con quest'ultimo, onde evitare che la straordinarietà della situazione e le misure assolutamente eccezionali adottate dall'Italia

(anche a tutela della sanità pubblica degli altri Stati Membri) possano ridondare in danno al Paese o ai soggetti in esso operanti.

Con ritardo, e solo dopo che gli altri Stati membri hanno assunto decisioni quali quella italiana, solo nella mattina del 17 marzo la Corte ha annunciato un rinvio delle udienze fino al 4 aprile, senza tuttavia alcuna sospensione dei termini processuali. Come visto, allo stato, gli avvocati subiscono forti limitazioni nella propria attività lavorativa, in ragione delle restrizioni degli spostamenti, della chiusura dei Tribunali e della difficoltà ad incontrare i clienti e reperire documenti, che potrebbero essere fondamentali per il corretto esercizio del diritto di difesa, che rischia dunque di essere gravemente pregiudicato nella sostanza, seppur formalmente assicurato dalla prosecuzione dell'attività giudiziale della Corte di giustizia. I termini potrebbero iniziare nuovamente a decorrere ad emergenza epidemiologica conclusa. Il bilanciamento di interessi contrapposti – tutela della salute ed effettività della tutela giurisdizionale – pare debba essere effettuato a favore del primo valore, posto che la stessa tutela giurisdizionale dei ricorrenti italiani soffre, oggi, grave pregiudizio. Resterebbe in ogni caso salva la possibilità di ricorrere ad istanze cautelari e a quelle altre forme di "accelerazione" del rito avanti al giudice dell'Unione che sottendono il rischio di pregiudizi nel ritardo ovvero altre situazioni che richiedono rapidità di trattamento ovvero urgenze.

Allo stato, purtroppo, salve le recentissime (ma non sufficienti) misure accennate sopra (adottate solo a valle di una generale serie di misure di molti Stati membri), la Corte di giustizia non sembra andare in tale direzione e la sua attività giurisdizionale prosegue secondo uno schema (inesorabilmente) ordinario. È del 12 marzo 2020, come da calendario, la pronuncia della [sentenza nella causa C-576/18](#), che condanna l'Italia, ex art. 260, par. 2, TFUE, al pagamento di una somma forfettaria di 7.500.000 euro e di una penalità giornaliera di 80.000 euro, con decorrenza immediata. L'inadempimento originario è rappresentato dal mancato recupero di aiuti di stato illegittimamente erogati dalla Regione Sardegna. Consapevole dell'avvenuta restituzione di buona parte degli aiuti a suo tempo concessi (e quindi dell'ormai ridotto *vulnus* al bene della concorrenza), ci si sarebbe potuti attendere che la Corte disponesse una penalità giornaliera con decorrenza a partire dalla fine del periodo di emergenza (per una penalità con decorrenza posticipata v. [CG, 7 luglio 2009, causa C-369/07, Commissione c. Grecia](#)) o un differimento del deposito (come accaduto in altri casi, almeno – a quanto consta – con riguardo a conclusioni di avvocati generali: ad esempio, nella causa *Menci e a.*, calendarizzate per il 17 novembre 2016 e poi slittate al 2017 dopo il deposito della sentenza della Corte EDU nel caso *A e B c. Norvegia* del 15 novembre 2016: v. conclusioni nelle cause [Orsi e Baldetti](#), punto 24), così, appunto, da non far decorrere la penalità in questi giorni di

grave emergenza sanitaria. Del resto, la finalità della penalità è quella di indurre lo Stato inadempiente a regolarizzare la propria posizione nel più breve tempo possibile, ponendo fine ad una violazione che, in mancanza di una misura del genere, avrebbe tendenza a persistere. Ma, come detto, l'attività dell'amministrazione italiana è sostanzialmente "bloccata" dai sopra menzionati provvedimenti: siamo cioè in presenza di una causa di forza maggiore che rende sostanzialmente impossibile il tempestivo adempimento. L'auspicio, pertanto, è che, tenendo conto di tale impossibilità temporanea di adempiere, almeno la Commissione congeli il calcolo della penalità comminata sino al termine del periodo di *lockdown*.

Ancora, in ossequio al dovere di leale cooperazione, parrebbe altresì opportuno, *rectius*, doveroso, un congelamento di tutti i termini procedurali e delle iniziative della Commissione nell'ambito delle procedure di infrazione, degli *EU-Pilot* e delle lettere amministrative. In assenza di tale *freezing*, l'Italia – a causa del blocco di cui sopra – rischia di non riuscire a difendersi adeguatamente nel merito e/o di non rispondere nei termini, trovandosi così, a valle del periodo emergenziale, in una situazione di inadempienza rispetto agli obblighi comunitari ingiustificata, irrimediabile e – nella sostanza – punitiva, per ragioni del tutto non riconducibili a proprie negligenze organizzative o a scarsa volontà politica di ottemperare a questa o a quell'altra prescrizione.

Occorre, in altre parole, evitare che un'inadeguata (o insufficiente) cooperazione da parte delle istituzioni europee generi violazioni del Trattato in capo allo Stato italiano proprio per impossibilità di adeguatamente cooperare. Solo così la frase «siamo tutti italiani!» verrà percepita come tale nel nostro Paese. E se è vero che la reciprocità è bandita nei rapporti tra Stati membri in ragione dell'esistenza di un sistema accentrato di controllo della legalità e di *enforcement*, in mancanza di una ben più convinta presa d'atto della nostra situazione, forse la reciprocità potrebbe invece venire invocata nei rapporti tra Unione europea non cooperante e Stato membro impossibilitato a cooperare.

Roma, 17 marzo 2020

Fausto Pocar (Presidente)

Susanna Cafaro (Vice Presidente)

Pasquale De Sena (Segretario generale)

Angela Di Stasi

Pietro Gargiulo

Francesco Munari

Andrea Spagnolo

Francesca Clara Villata