

Introduzione

L'emergenza costituisce da sempre una sfida cruciale per gli ordinamenti giuridici, in particolare per le democrazie che fondano la propria legittimità sul rispetto dei diritti fondamentali e dei principi costituzionali. La gestione di situazioni eccezionali, quali crisi sanitarie, calamità naturali o minacce alla sicurezza pubblica, richiede infatti interventi rapidi e spesso incisivi, che rischiano tuttavia di comprimere o sospendere temporaneamente diritti e libertà individuali. In questo contesto, il ruolo della Costituzione diventa centrale, poiché essa rappresenta il quadro normativo entro la quale ogni misura deve essere adottata, garantendo che anche nei momenti di emergenza non si superino determinati limiti invalicabili.

Il presente lavoro si propone di analizzare come l'ordinamento italiano affronti le situazioni di emergenza, con particolare attenzione alla crisi globale provocata dalla pandemia da Covid-19. Tale emergenza ha rappresentato non solo una sfida sanitaria e sociale, ma anche una prova di resilienza per il sistema costituzionale, chiamato a contemperare la necessità di tutela della salute pubblica con la salvaguardia dei diritti inviolabili sanciti dalla Carta fondamentale.

Il primo capitolo si concentra sul ruolo imprescindibile della Costituzione anche in tempi di crisi, ribadendo che essa non può essere sospesa o derogata arbitrariamente, e che ogni limitazione deve rispettare i principi di legalità, proporzionalità e ragionevolezza. In questo quadro si inserisce la nozione di "controlimiti costituzionali", ovvero quei principi supremi e diritti inviolabili che costituiscono una barriera invalicabile per il legislatore, anche nelle situazioni emergenziali.

Successivamente, il lavoro analizza le misure adottate in Italia durante la pandemia, con particolare riferimento all'uso massiccio dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) e dei decreti-legge, atti che hanno sollevato importanti questioni di legittimità costituzionale e di tutela delle libertà. Il dibattito ha messo in luce la necessità di un bilanciamento rigoroso tra efficacia dell'azione pubblica e garanzie di trasparenza e controllo parlamentare, elementi fondamentali per evitare derive autoritarie e garantire un corretto

esercizio del potere in situazioni di eccezione. È emersa l'urgenza di una regolamentazione più chiara e organica dello stato d'emergenza, al fine di offrire certezze normative e rafforzare le tutele dei cittadini.

Infine, il lavoro si avvale di un'analisi comparata che mette a confronto l'esperienza italiana con quella di altri sistemi costituzionali, come quello francese, tedesco e statunitense. Questa prospettiva internazionale consente di evidenziare le diverse modalità con cui gli Stati affrontano le crisi, i rischi di normalizzazione dello stato d'eccezione e l'importanza di strutture normative trasparenti e controlli democratici efficaci. Tale confronto sottolinea come solo un sistema costituzionale robusto, dotato di regole precise, controlli parlamentari e giurisdizionali e con un fermo rispetto dei diritti fondamentali, possa garantire una gestione equilibrata e rispettosa delle emergenze.

In definitiva, questa analisi intende offrire una riflessione approfondita sull'importanza di un approccio costituzionale forte e coerente nella gestione delle emergenze, in grado di coniugare la necessità di proteggere la collettività con la tutela dei diritti individuali, senza mai rinunciare ai valori fondamentali che costituiscono il cuore della democrazia.

Capitolo I – La gestione dell'emergenza nella Costituzione italiana

1. L'assenza di una disciplina organica dello stato d'emergenza

La Costituzione italiana non prevede una disciplina riguardante lo stato d'emergenza.¹ L'unico riferimento esplicito a uno scenario eccezionale si può leggere all'articolo 78, il quale attribuisce al Parlamento la facoltà di deliberare lo stato di guerra e conferire i poteri necessari al Governo.² Manca, invece, una normativa per fronteggiare situazioni di emergenza diverse dal conflitto bellico, come disastri naturali, pandemie, crisi economiche o minacce terroristiche.

Questa lacuna ha alimentato in dottrina un ampio dibattito. Alcuni autori, come Barbera e Zagrebelsky, pensano che questa carenza rappresenti una scelta deliberata dei costituenti e dettata dalla diffidenza verso l'abuso dei poteri eccezionali, maturata nel contesto post-fascista.³ In questa prospettiva, l'ordinamento dovrebbe fare affidamento sugli strumenti ordinari, pur flessibili, per affrontare situazioni straordinarie. Tuttavia, proprio l'esperienza recente della pandemia da Covid-19 ha dimostrato che l'assenza di una regolamentazione organica rischia di produrre un vuoto normativo o, peggio, una "normalizzazione dell'eccezione", con evidenti criticità sul piano democratico e costituzionale.

In effetti, l'emergenza finisce per essere gestita con strumenti ordinari, ma in modo straordinario, attraverso forzature delle fonti e una forte concentrazione di potere nelle mani dell'esecutivo. Ciò ha fatto riaffiorare, con rinnovata urgenza, la necessità di una riflessione sistematica sulla costituzionalizzazione dello stato d'emergenza.

2. Il ruolo del Governo e della Protezione Civile

In assenza di una disciplina costituzionale specifica, la gestione dell'emergenza è stata affrontata attraverso la legislazione ordinaria, in particolare tramite il Codice della Protezione

¹ Molti ordinamenti, come quello francese o tedesco, prevedono esplicitamente meccanismi costituzionali per fronteggiare situazioni straordinarie.

² Articolo 78, Costituzione italiana: <<In caso di guerra lo Stato può assumere poteri necessari>>.

³ Barbera A., C. Fusaro C., Caruso C., *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, 2024.
Zagrebelsky G., *Manuale di diritto costituzionale vol. 1.*, UTET, 1987.