



La Rivista / Quaderno n° 5  
Fascicolo speciale monografico

*A cura di*

**Daniele CASANOVA - Alessandro DE NICOLA -  
Maria Chiara GIRARDI - Pietro VILLASCHI**

## **Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato**

*Atti del Seminario di diritto comparato – 25 marzo 2022*

*in memoria di*  
**Paolo Carrozza**

*Contributi di:*

N. Abate, A.K. Abou Koïni, A. Apostoli, E. Aureli, M. Aurino, M. Barone, L. Bartolucci, S. Bissaro, V. Brigante, D. Bruno, S. Cafiero, D. Camoni, V. Cavanna, G. Costa, M. D'Amico, N. D'Anza, M.F. De Tullio, L. Del Corona, C. Della Giustina, V. Desantis, V. Di Capua, C. Doubovetzky, T. Esposito, N. Fiano, V. Fogliame, A. Formisano, P. Gambatesa, T. Giorgio, L. Giurato, A. Iannotti Della Valle, E. La Fauci, L. Leo, J. Levi Mello do Amaral Jr., A. Lo Calzo, I. M. Lo Presti, X. Magnon, C. Malinverno, A.V. Mamfouana, M. Marazzini, L. Mariantoni, G. Martinico, A. Mazzola, G. Naglieri, R. Neri, L. Pace, M. Pittari, B.J. Queiroz Ceretta, I. Rivera, C. Sagone, G. Scoppetta, Giu. Serges, F. Serini, M.A. Sevilla Duro, C. Siccardi, L. Sottile, R. Tarchi, V. Valenti, G. Verrigno, P. Villaschi.

## **Quaderno monografico abbinato al fascicolo 2022/3 de «La Rivista Gruppo di Pisa»**

*Atti del Seminario di diritto comparato dell'Associazione "Gruppo di Pisa" del 25 marzo 2022 su "Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato" – Università degli Studi di Brescia*

Tutti i contributi sono stati sottoposti a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista

**Finito di comporre nel mese di dicembre 2022**

La Rivista **Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale** è inclusa tra le riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche. Codice **ISSN: 2039-8026**.

Per il triennio 2020-2022, **Direttore responsabile:** Marilisa D'Amico (*Università degli Studi di Milano*).

**Comitato di Direzione:** Adriana Apostoli (*Università degli Studi di Brescia*), Carlo Colapietro (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Giacomo D'Amico (*Università degli Studi di Messina*), Gianluca Famiglietti (*Università di Pisa*), Gennaro Ferraiuolo (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Federica Grandi (*"Sapienza" Università di Roma*).

**Comitato di Redazione:** Antonello Lo Calzo (Coordinatore) (*Università degli Studi del Sannio di Benevento*), Rossana Caridà (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Arianna Carminati (*Università degli Studi di Brescia*), Martina Contieri (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Lavinia Del Corona (*Università degli Studi di Milano*), Alessia Fusco (*Università degli Studi di Torino*), Marsid Laze (*"Sapienza" Università di Roma*), Cristina Luzzi (*Università di Pisa*), Giuditta Marra (*"Sapienza" Università di Roma*), Andrea Napolitano (*Università degli Studi di Napoli "Parthenope"*), Costanza Nardocci (*Università degli Studi di Milano*), Leonardo Pace (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Valentina Pupo (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Giada Ragone (*Università degli Studi di Milano*), Umberto Ronga (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Giuliano Serges (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Cecilia Siccardi (*Università degli Studi di Milano*).



TERZA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO  
«LE FONTI DELLA CRISI: PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO»  
IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA

IL FUTURO DELLO STATO D’EMERGENZA IN ITALIA A PARTIRE  
DALL’ARTICOLO 78 DELLA COSTITUZIONE

GIUSEPPE VERRIGNO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’articolo 78 della Costituzione, la “guerra al *virus*” e l’emergenza sanitaria. – 2.1. Le posizioni sulla applicabilità dell’articolo 78 all’emergenza pandemica. – 3. Aspetti critici e prospettive future. – 3.1. Le proposte della politica. – 3.2. Le proposte della dottrina. – 4. Conclusioni.

**1. Premessa**

Lo studio “dell’emergenza” si pone oggi, ancor più di ieri, come un imprescindibile tema di interesse per il diritto e, in particolare, per il diritto costituzionale. Non solo perché l’epidemia da COVID-19 ha inaugurato, com’è stato scritto, «un’epoca inquieta»<sup>1</sup>, che vede nel *virus* il principale fattore di condizionamento alla vita delle nostre comunità, della socialità, del lavoro, del futuro, ma anche perché l’emergenza è divenuta dalla metà del secolo scorso caratteristica insita al nostro mondo. Il mondo della «società del rischio», dove il “vivere insieme” è scandito dai pericoli connessi alle conseguenze «della modernizzazione» e del trionfo della tecnica<sup>2</sup>, i quali si traducono in «minacce irreversibili per la vita di piante, animali e uomini», che vanno oltre i confini nazionali e divengono globali<sup>3</sup>. Ma anche in minacce concrete e imprevedibili, collegate a rischi

---

<sup>1</sup> G. ZAGREBELSKY, *È tempo di riparlarsi*, introduzione a J. HABERMAS, *Proteggere la vita*, [2021], trad. it. di F. D’Aniello, Bologna, 2022, 7-10.

<sup>2</sup> M. HEIDEGGER, *La questione della tecnica*, [1954], trad. it. di G. Vattimo, Firenze, 2017, 26 e *passim*.

<sup>3</sup> U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, [1986], trad. it. di W. Privitera e C. Sandrelli, Roma, 2000, 17-19 e *passim*.

finanziari ed economici, come ai rischi connessi ai conflitti bellici, così come al terrorismo o ai fenomeni migratori<sup>4</sup>.

L'apparizione del *virus* nelle nostre vite ha portato così la politica e il diritto a interessarsi necessariamente di una nuova emergenza, mettendo al centro due principali interrogativi, succedutesi, pare, in fasi temporali differenti: preliminarmente la necessità avvertita è stata quella di intendere gli strumenti normativi più efficaci per contrastare la diffusione dell'epidemia; oggi, intervenuta la fase della forzata convivenza con il *virus*, a mutare pare essere stato altresì l'interrogativo principale della riflessione politica e giuridica sul tema che, come la «nottola di Minerva» che spicca il suo volo solo al crepuscolo, quando il sole è già tramontato, è ora rivolto a decifrare il recente passato e a cercare di comprendere se l'ordinamento, con le sue leggi e la sua Costituzione, necessita di modifiche o di integrazioni per poter affrontare le future e possibili criticità che il nostro tempo ci presenta<sup>5</sup>.

La fine del periodo più grave dell'emergenza ha portato così all'intrecciarsi di nuovi e vecchi interrogativi con lo sguardo rivolto all'indietro. Al centro della riflessione politica e giuridica italiana non trova posto soltanto l'analisi della risposta dell'ordinamento alla prima fase dell'emergenza sanitaria, ma anche quello delle possibili nuove emergenze, e quindi della opportuna e possibile modifica della Costituzione nel senso dell'introduzione di uno «stato di emergenza nazionale».

Un piccolo passo in questa direzione, ulteriore verso il tentativo di diradare tale ultimo interrogativo, potrebbe essere quello di guardare, con spirito critico, al confronto che ha avuto come protagonista l'articolo 78 della Costituzione italiana e, segnatamente, l'utilizzo di tale disposizione al fine di contenere e governare l'emergenza pandemica. Questo, beninteso, non di certo per guardare al passato, e quindi con l'intento di soffermarsi sul possibile e concreto ricorso all'articolo citato all'interno dell'emergenza, ma per guardare al futuro, con l'obiettivo, quindi, di isolare alcuni elementi e provare a mettere in ordine le differenti posizioni sul tema.

## **2. L'articolo 78 della Costituzione, la “guerra al virus” e l'emergenza sanitaria**

Durante i primi mesi dell'insorgere dell'epidemia, da più parti sono stati sottolineati in senso critico, tra gli altri, due principali elementi: da un lato, il ruolo poco incisivo giocato dalle Camere<sup>6</sup>; dall'altro, l'utilizzo del binomio decreto-legge – d.P.C.M. come strumento di risposta alla pandemia e al fine di governarne gli effetti. Su queste basi alcuni

---

<sup>4</sup> G. PITRUZZELLA, *La società globale del rischio e i limiti alle libertà costituzionali*, in *Giustizia insieme*, 24 marzo 2020.

<sup>5</sup> Com'è noto, la «nottola di Minerva» rappresentava per Hegel la filosofia e i suoi compiti, quelli di studiare, comprendere e spiegare i fatti, la storia, la quale è sempre precedente alla filosofia. Quest'ultima, infatti, «giunge sempre troppo tardi», poiché «in quanto *pensiero* del mondo essa appare soltanto dopo che la realtà ha compiuto il suo processo di formazione e s'è bell'e assestata»; G. W. F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto. Diritto naturale e scienza dello stato in compendio*, [1820], trad. it. di G. Marini, Bari-Roma, 1999, 17.

<sup>6</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, 1/2021, 268-277.

commentatori, evidenziando la mancanza di una disposizione di matrice costituzionale applicabile a una emergenza di lunga durata, e con l’obiettivo di dare la centralità auspicata al Parlamento, hanno individuato nell’articolo 78 della Costituzione la disposizione più idonea a riportare le Camere al centro della gestione dell’emergenza sanitaria<sup>7</sup>. Questa disposizione, com’è noto, pende in considerazione l’emergenza causata da un conflitto bellico, disciplinando al suo interno il procedimento per deliberare il cd. stato di guerra, la cui attivazione è ammessa, in ossequio ai principi di cui l’articolo 11 della Costituzione, solo nei casi di aggressione estera e, quindi, di difesa.

E invero, il concetto di “guerra” è stato posto al centro del dibattito pubblico e politico fin dai primi giorni dell’insorgere dell’epidemia da COVID-19, concetto che – come si vedrà a breve – pare aver anche in qualche misura contagiato la stessa riflessione giuridica sui rimedi concretamente percorribili a livello normativo per fronteggiare l’avanzare del *virus*<sup>8</sup>.

Com’è noto, l’articolo 78, per cui «le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari», prevede uno schema di rapporti Parlamento-Governo dove il primo individua e conferisce al secondo i «poteri necessari» ad affrontare le situazioni di conflitto, delineando così all’interno della Carta costituzionale lo «stato di guerra». La disposizione *de qua* prevede che la “deliberazione” delle Camere preceda la “dichiarazione” dello stato di guerra, la cui competenza *ex* articolo 87 comma 9 della Costituzione spetta al Presidente della Repubblica. Essa sta in un rapporto di consequenzialità rispetto alla deliberazione delle Camere, e ha nel diritto internazionale il suo campo di afferenza: se, infatti, la deliberazione è rivolta all’ordinamento interno, la dichiarazione del Capo dello Stato assume conseguenze sul piano esterno, nel rapporto tra gli Stati<sup>9</sup>. Il procedimento delineato dall’articolo 78 trova così il suo perno nel ruolo che viene conferito al Parlamento nella deliberazione. Con essa viene attribuito alle Camere il compito di decidere sull’emergenza, e vengono individuati e stabiliti i limiti entro cui il Governo può agire per fronteggiare eventuali minacce militari esterne, andando a delineare così i rapporti Parlamento-Governo e l’equilibrio della forma di governo durante le emergenze belliche.

Una inversione rispetto al precedente disposto dello statuto regio del 1858, il cui articolo 5<sup>10</sup>, invece, riconosceva, formalmente al Re e sostanzialmente al Governo, la

---

<sup>7</sup> Sullo stato di guerra e l’articolo 78 della Costituzione, senza pretesa di esaustività, si vedano: V. FALZONE – F. PALERMO – F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948; G. FERRARI, *Stato di guerra (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970; A. GIARDINA, *Art. 78*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, II, Bologna-Roma, 1975; C. FRESA, *Provvisorietà con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Padova, 1981; M. RODRIQUEZ, *Art. 78*, in V. CRISAFULLI – L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990; P. PINNA, *Guerra (stato di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993; A. PATRONI GRIFFI, *Art. 78*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006; G. MOTZO, *Assedio (stato di)*, in *Enciclopedia del diritto*, III, Milano, 1958; G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004.

<sup>8</sup> G. ZAGREBELSKY, *È tempo di riparlarsi*, cit., 10-14.

<sup>9</sup> A. GIARDINA, *Art. 78*, cit., 97s; G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., 842s.

<sup>10</sup> «Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo Supremo dello Stato: comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra: fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni

potestà di dichiarare la guerra e di deciderne gli esiti<sup>11</sup>. Si assegnava così al Parlamento un ruolo del tutto subalterno al Governo, avendo il primo il mero compito di trasferire al secondo l'esercizio del potere legislativo e quello di bilancio. Al Governo venivano nei fatti attribuiti «pieni poteri», risultando, pertanto, svincolato da qualsiasi controllo parlamentare. L'articolo 5 comportava così «il pieno misconoscimento della volontà popolare» e «restituiva il perduto smalto alla concezione della guerra come fatto che riguardava soltanto il (governo del) re»<sup>12</sup>.

Lo spirito democratico che informa la Costituzione repubblicana, invece, pone oggi al centro, in caso di emergenza bellica, il ruolo del Parlamento nella deliberazione dell'emergenza e nel conferimento al Governo dei soli «poteri necessari» a fronteggiare il conflitto<sup>13</sup>. Locuzione, quest'ultima, volta a «escludere il ripetersi della prassi dei pieni poteri, che aveva significato spesso l'abdicazione totale del parlamento all'esercizio della funzione legislativa ed aveva permesso e incoraggiato gli abusi dell'Esecutivo»<sup>14</sup>. La disposizione, infatti, attribuisce alla discrezionalità delle Camere la possibilità di determinare quale siano le “necessità” dello stato di guerra e, su queste basi, quali siano i poteri adeguati da conferire al Governo per far fronte a queste necessità.

### **2.1. Le posizioni sulla applicabilità dell'articolo 78 all'emergenza pandemica**

L'articolo 78 della Costituzione non ha, neanche oggi, mai trovato applicazione alle crisi belliche internazionali per via di ragioni politiche e militari<sup>15</sup>, e tuttavia, nella recente emergenza sanitaria, è stato oggetto di un serrato dibattito circa la sua applicazione con lo scopo di far fronte all'avanzare dell'epidemia. Qui ritorna il predetto concetto di “guerra” che, declinato all'interno del dibattito pubblico come “guerra al virus”, “guerra a un nemico invisibile” o facendo riferimento agli effetti dell'epidemia come a “effetti e conseguenze tipiche delle guerre”, ha condotto la dottrina a interrogarsi sull'utilizzo dell'articolo 78 anche a emergenze differenti dai conflitti militari, leggendo in chiave evolutiva lo stesso concetto di “guerra” con il fine di fare ricorso allo schema Parlamento-Governo previsto dalla disposizione.

---

opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere»; articolo 5 statuto regio del 1848.

<sup>11</sup> «La concessione dei “pieni poteri” al governo in occasione di guerre. Tali delegazioni furono disposte in tutte le guerre dell'indipendenza: nel 1848, nel 1859, nel 1866, nel 1915. Così la legge 22 maggio 1915, n. 671, emanata alla vigilia della nostra entrata in guerra, nell'ultima guerra mondiale, disponeva: “Il governo del Re ha la facoltà, in caso di guerra e durante la guerra medesima, di emanare disposizioni, *aventi valore di legge*, per quanto sia richiesto dalla difesa dello Stato, dalla tutela dell'ordine pubblico, e da urgenti e straordinari bisogni dell'economia nazionale”. E questa delegazione fu interpretata nel modo più largo»; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1931, 352s.

<sup>12</sup> G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., 818-821.

<sup>13</sup> M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Napoli, 1969, 85 e *passim*. Cfr. A. GIARDINA, *Art. 78*, cit., 107-111; G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., 843- 847.

<sup>14</sup> M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri*, cit., 93.

<sup>15</sup> Si vedano, solo a titolo esemplificativo, R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2013, 209-211; G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., 213-217. Da ultimo, sul recente conflitto russo-ucraino, M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, 3/2022, 3-12.

Dalle opinioni circa l’eventuale ricorso dell’articolo 78 all’emergenza pandemica pare possibile isolare tre “gruppi” o “livelli” di considerazioni, i quali propendono per una sua applicabilità diretta, per la sua inapplicabilità e, in ultimo, per la semplice utilizzazione del suo schema.

Per un primo gruppo di considerazioni il ricorso diretto all’articolo 78 sarebbe stato possibile attraverso una nuova lettura interpretativa della disposizione<sup>16</sup>. Secondo questa impostazione il ricorso alla catena normativa decreto-legge – d.P.C.M. per gestire l’emergenza pandemica ha causato un «cortocircuito istituzionale», provocando una modifica dell’equilibrio tra poteri fortemente sbilanciato a favore del Governo, marginalizzando così il ruolo delle Camere<sup>17</sup>. Da queste considerazioni discendeva direttamente la proposta applicazione dell’articolo 78 della Costituzione, nel tentativo di far riassumere centralità al Parlamento nella gestione dell’emergenza, e a esso consentire di delineare i poteri da conferire al Governo nel tempo dell’emergenza, nonché di svolgere i suoi tradizionali compiti di controllo dell’azione dell’esecutivo. Per superare l’ostacolo certamente rilevante del fine a cui la disposizione in questione è destinata all’interno del testo della Costituzione, si proponeva una «lettura estensiva ed evolutiva della nozione di “guerra”»<sup>18</sup>. Con tale assunto veniva così proposto un «azzardo interpretativo a livello costituzionale», fondato sull’evoluzione della società e dei costumi e su di una lettura più ampia dell’accezione di conflitto bellico contemplata dalla disposizione, così da intendere per “guerra” anche nuove specie di conflitti come, appunto, la lotta a odierni e futuri fenomeni epidemici o, ancora, i conflitti informatici<sup>19</sup>. Il tutto poggiando tali argomentazioni sul rispetto dei limiti all’interpretazione evolutiva delle disposizioni costituzionali, osservando come i Costituenti avevano già tenuto in considerazione la possibilità di eventuali epidemie durante il dibattito nei lavori preparatori, in particolare dell’articolo 16 del testo costituzionale<sup>20</sup>.

Quasi in risposta all’orientamento appena accennato, un secondo gruppo di considerazioni si è mostrato contrario all’applicazione dell’articolo 78, sottolineando, da diversi punti di vista, la non percorribilità di tale soluzione, e allegando a supporto di tale contrarietà comuni e differenti argomentazioni.

---

<sup>16</sup> A. CELOTTO, *Necessitas non habet legem?*, Modena, 2020; F. TORRE, *La Costituzione sotto stress ai tempi del Coronavirus*, in *BioLaw Journal*, 1/2020. Cfr. F. CINTIOLI, *Sul regime di lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 6s e 10s.

<sup>17</sup> F. TORRE, *La Costituzione*, cit. 66-69.

<sup>18</sup> «Eppure, con il facile senno del poi, per il coronavirus si sarebbe potuto applicare proprio l’art. 78 Cost., attraverso una lettura estensiva ed evolutiva della nozione di ‘guerra’ rispetto alla emergenza sanitaria, con un intervento di indirizzo del Parlamento e con il conseguente conferimento dei poteri necessari»; A. CELOTTO, *Necessitas*, cit. 60s.

<sup>19</sup> «Ci troviamo di fronte ad una emergenza *sui generis* che sta producendo effetti parimenti devastanti a quelli di un conflitto, effetti tali da minacciare “la vita della nazione”: proprio come avveniva in periodo di guerra, ogni giorno viene data lettura del bollettino aggiornato con il numero dei nuovi contagi, dei guariti e purtroppo dei numerosi deceduti. L’unica norma rinvenibile in Costituzione sul punto è l’art. 78, la cui interpretazione estensiva non si è mai spinta così in avanti da accogliere la nozione di stato di necessità. [...] potrebbe essere possibile ricavare dallo stesso testo una soluzione compatibile con il quadro costituzionale. È infatti la stessa nozione di guerra, intesa secondo i canoni classici di “conflitto aperto e dichiarato fra due o più stati” che potrebbe, invero, essere ripensata tenendo conto “dell’evoluzione della società e dei costumi”»; F. TORRE, *La Costituzione*, cit., 66.

<sup>20</sup> *Ivi*, 66s.

Queste motivazioni si sono concretizzate, ad esempio, in appunti di tipo semplicemente formale. È stato sottolineato, infatti, come il Parlamento ha scelto di non attivare la procedura prevista dall’articolo 78, non provvedendo, quindi, a deliberare lo stato di guerra e a conferire al Governo i poteri necessari per fronteggiare l’emergenza<sup>21</sup>. Si sono poi opposte ragioni interpretative, obiettando la difficile percorribilità di una interpretazione evolutiva della nozione di “guerra”, non avendo i Costituenti nell’articolo 78 individuato altro che «un conflitto tra esseri umani», e non «un conflitto tra questi e la natura»<sup>22</sup>. A queste posizioni se ne sono aggiunte altre, le quali hanno evidenziato, guardando al dibattito in Assemblea Costituente, come non furono mai nemmeno poste in votazione proposte di inserimento di poteri all’esecutivo per fronteggiare emergenze differenti dallo “stato di guerra”, assumendo pertanto come non percorribile l’applicazione dell’articolo 78 «a situazioni emergenziali che non si manifestano nella forma di aggressione da parte di una potenza straniera»<sup>23</sup>. Può dirsi, pertanto, che la serie di opinioni racchiuse in questo secondo gruppo, ritenendo l’articolo 78 della Costituzione disposizione di carattere eccezionale, ne ha escluso l’applicabilità anche in via analogica, ricavando così, «nel quadro costituzionale, la norma di riferimento per la qualificazione giuridica dello stato presente» dell’emergenza sanitaria nell’articolo 77, e quindi nello strumento del decreto legge<sup>24</sup>.

A queste due gruppi di considerazioni sul tema se ne affianca ancora un terzo, il quale, in sintesi, potremmo definire orientamento “mediano”, per così dire, e che ha come comune denominatore tra le voci in esso contenute la non applicabilità dell’articolo 78 all’emergenza, ma l’opinione che da tale disposizione si poteva ricavare lo schema da seguire durante l’emergenza. È stato ritenuto, ad esempio, come sarebbe stata opportuna e necessaria una preventiva delibera delle Camere volta a dichiarare uno «“stato di emergenza”» e a perimetrare, attraverso l’individuazione di «poteri idonei», il campo d’intervento del Governo. In altre parole, si propendeva per l’imitazione «in via di fatto» dello schema previsto dell’articolo 78 attraverso un intervento parlamentare<sup>25</sup>. D’altra

---

<sup>21</sup> M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Il diritto pubblico della pandemia. Liber Amicorum per Pasquale Costanzo – Diritto costituzionale in trasformazione*, 2020, 33. Dello stesso avviso A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell’assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta online*, 1/2020, 215.

<sup>22</sup> M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti*, cit., 33; A. RUGGERI, *Il coronavirus*, cit., 215.

<sup>23</sup> I. A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli, 2021, 36-43; O. SPATARO, *Stato d’emergenza legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in *Federalismi.it*, 11/2022, 165-170.

<sup>24</sup> Si vedano, solo a titolo esemplificativo, S. STAIANO, *Né modello né sistema. la produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 532s. Dello stesso avviso, senza pretesa di esaustività, si vedano I. A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, cit., 48-59; L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 31s; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 560-562; P. CARETTI, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec. 2020, 296; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, 82; A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di COVID-19 tra fonti dell’emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021, 7; O. SPATARO, *Stato d’emergenza legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in *Federalismi.it*, 11/2022, 171 e *passim*.

<sup>25</sup> «[...] sarebbe stata quantomeno sommamente opportuna se non pure necessaria una previa delibera parlamentare che dichiarasse lo “stato di emergenza”, sollecitandosi allo stesso temo il Governo all’adozione di poteri idonei a farvi fronte, magari uniformandosi ad un pugno di indicazioni essenziali allo

parte, com'è stato sottolineato, con atteggiamento riflessivo e guardando al dato storico, già in altre e differenti emergenze autorevole dottrina si è interrogata sull'adozione dei poteri di guerra per affrontare calamità naturali<sup>26</sup>.

### 3. Aspetti critici e prospettive future

Il confronto qui di seguito succintamente prospettato si presta, ai fini del nostro discorso, ad alcune considerazioni. Questo dibattito ha avuto sicuramente il pregio di individuare delle alternative alla sequenza regolatoria decreto-legge – d.P.C.M., di riflettere sul ruolo del Parlamento in emergenza e di auspicarne un suo maggiore coinvolgimento. In secondo luogo, si può dire che la riflessione appena tratteggiata abbia anche avuto il pregio di inaugurare il dibattito circa l'opportunità di una modifica della Costituzione attraverso l'inserimento di una clausola d'emergenza. Questa riflessione, infatti, constatata l'unicità del momento, è stata rilanciata da più parti, e ha dato origine a differenti proposte nel tentativo di superare la consapevole omissione in Costituzione di una clausola generale sull'emergenza<sup>27</sup>, nonché di allinearsi alle discipline sull'emergenza previste dalle Carte fondamentali di altri ordinamenti<sup>28</sup>.

Su queste basi il dibattito si è arricchito fin dentro i mesi più complessi della pandemia di opinioni e proposte in questo senso, sia da parte della politica sia da parte della dottrina.

#### 3.1. Le proposte della politica

---

scopo stabilite. Detto altrimenti, lo schema dell'art. 78 avrebbe potuto essere imitato in via di fatto, non dandosi in tesi una disciplina costituzionale delle emergenze. Non è, d'altronde, chi non veda come non sia affatto la stessa cosa che si abbia un previo e necessario intervento parlamentare a carattere direttivo rispetto ad interventi meramente successivi (in specie, in sede di conversione dei decreti-legge man mano adottati, a partire appunto dal primo della serie)»; A. RUGGERI, *Il coronavirus*, cit., 215. Cfr. S. PRISCO – F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it*, 24 marzo 2020, 5; A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza: l'esperienza del coronavirus*, in *BioLaw Journal*, 1/2020, 10s; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "COVID-19"*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 146s.

<sup>26</sup> E. C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Rivista AIC*, 2/2021, 82s e spec. nota 73, riferendosi all'analisi condotta da SANTI ROMANO in occasione del terremoto calabro-siculo del 1908. S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio Calabria*, in *Rivista di diritto costituzionale e amministrativo*, 1/1909, 251-272, oggi in ID., *Scritti minori*, I, Milano, 1990.

<sup>27</sup> La principale preoccupazione dei Costituenti era quella di non ripetere l'epilogo dell'esperienza della Repubblica di Weimar; C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Milano, 2019, 17-19. Sul dibattito in Assemblea Costituente, si vedano V. FALZONE – F. PALERMO – F. COSENTINO, *La Costituzione*, cit., 132-134; A. GIARDINA, *Art. 78*, cit., 94-97.

<sup>28</sup> Tra gli altri, G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec. 2020, 563s; P. CARETTI, *I riflessi della pandemia*, cit., 295s; E. C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali*, cit., 66s e 82s; A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza*, cit., 9-11; F. BOCCHINI, *Il problema della individuazione della disciplina costituzionale della pandemia nella giurisprudenza costituzionale*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 2/2021, 22-27. Di contrario avviso A. CELOTTO, *Necessitas*, cit., 63s.

Diverse sono le proposte di legge costituzionale che sono state elaborate da deputati appartenenti a gruppi parlamentari differenti, tutte volte a modificare la Costituzione attraverso l'immissione nel suo articolato di una clausola di emergenza o di uno «stato di emergenza nazionale». In particolare, le tre proposte a cui si accennerà – Leg. XVIII A.C. 2438, A.C. 2452 e A.C. 3444 – propendono per due modelli differenti: le prime due, intervenendo direttamente sulla disciplina del funzionamento delle Camere, scelgono di incidere sulla struttura delle stesse e sui loro poteri; l'ultima, invece, contiene una disciplina volta alla valorizzazione del ruolo del Parlamento in emergenza, intervenendo soltanto sui suoi poteri.

La prima proposta<sup>29</sup>, presentata durante le prime settimane dell'emergenza sanitaria pare essere stata ispirata proprio dalle criticità ad essa collegate. Prevede l'introduzione di due articoli – 55 *bis* e 55 *ter* – con il fine di assicurare «la funzionalità delle Camere nel caso di emergenza nazionale». L'A.C. 2438 poggia, infatti, su alcuni assunti di fondo volti a giustificare la proposta modifica, come la necessità che ogni membro del Parlamento sia messo nelle condizioni di svolgere appieno le proprie funzioni, anche e soprattutto durante le emergenze, la necessità di non permettere a «eventi esterni» di condizionare il fondamentale ruolo delle Camere, l'opportunità di omologare la Costituzione a previsioni sull'emergenza presenti in altre Carte costituzionali. A tal fine si prevede all'articolo 55 *bis* che «le Camere in casi eccezionali di minaccia grave e immediata al loro regolare funzionamento, deliberano lo stato di emergenza nazionale a maggioranza dei due terzi dei presenti» di ciascun ramo del Parlamento, deliberazione che, dopo aver ricevuto la promulgazione del Presidente della Repubblica e l'immediata pubblicazione (comma 2), ha come effetto quello di istituire una «Commissione comune delle Camere» al fine precipuo di gestire l'emergenza (comma 1). La disciplina della Commissione, oggetto principale della proposta in commento, è prevista dal successivo articolo 55 *ter*, il quale prevede composizione, poteri e limiti della stessa. All'interno della Commissione siedono «un decimo dei componenti di ciascuna Camera», in modo proporzionale al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, e non è ammessa la presenza di componenti facenti parte del Governo (comma 1). La Commissione, inoltre, può procedere all'esame di «leggi indifferibili e urgenti», in deroga così al procedimento ordinario previsto dall'articolo 72 comma 1 della Costituzione (comma 3), può convertire i decreti legge emanati dal Governo (comma 5). Infine, non è consentito alla Commissione comune di adottare leggi di revisione costituzionali, leggi che prevedono maggioranze qualificate e leggi in materia elettorale (comma 4) e, in ogni caso, le leggi che vengono adottate dalla Commissione perdono efficacia «decorsi sei mesi dalla deliberazione dello stato di emergenza nazionale» (comma 5).

Di eguale tenore può considerarsi la proposta di legge costituzionale A.C. 2452<sup>30</sup>, di poco successiva a quella appena esposta. I medesimi presupposti di fondo ne animano

---

<sup>29</sup> Leg. XVIII A.C. 2438 del 17 marzo 2020 (Rosato e altri), *Introduzione degli articoli 55-bis e 55-ter della Costituzione, recanti disposizioni per assicurare la funzionalità delle Camere nel caso di emergenza nazionale*, consultabile al seguente link <https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=2438&sede=&tipo=>.

<sup>30</sup> Leg. XVIII A.C. 2452 del 30 marzo 2020 (Ceccanti e altri), *Introduzione degli articoli 55-bis e 55-ter della Costituzione, concernenti la dichiarazione dello stato di emergenza e l'istituzione di una*

l’articolato e, in particolare, le «gravi lacune nella disciplina costituzionale relativamente alla gestione delle emergenze, con particolare riguardo all’equilibrio e alla separazione dei poteri», nonché l’obiettivo di «potenziare il ruolo del Parlamento» durante le fasi di emergenza. La proposta di modifica, per raggiungere i predetti obiettivi, muove dall’assunto che «per far funzionare in modo efficace il Parlamento in tempi di emergenza occorre limitare la composizione degli organi a numeri ragionevoli e derogare al principio bicamerale», fondando su questo la proposta di introduzione nell’ordito costituzionale – anche qui – di due articoli, il 55 *bis* e il 55 *ter*. Essi prevedono qui l’istituzione di una «Commissione parlamentare speciale» che non pare dissimile dalla «Commissione comune delle Camere» prima in commento. Limitando l’analisi agli elementi di differenziazione dalla precedente proposta, può qui sottolinearsi come venga previsto dall’articolo 55 *bis* un termine finale di operatività della Commissione «non superiore a due mesi», eventualmente rinnovabili con le medesime formalità della dichiarazione dello stato di emergenza – la maggioranza dei due terzi dei componenti delle due Camere (comma 1). Il successivo articolo 55 *ter* prevede, anche qui, composizione, poteri e limiti della Commissione, del tutto analoghi a quelli della precedente proposta. Fanno la differenza: la previsione delle riunioni e del voto a distanza (comma 3); il diritto – e l’obbligo, se convocati – dei membri del Governo di assistere alle sedute della Commissione (comma 5); la possibilità del «ricorso all’indebitamento» (comma 7); l’adozione di disposizioni «derogatorie alla distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni» (comma 8).

In ultimo, nel gennaio del 2022, è stata presentata una ulteriore proposta di legge costituzionale, le cui caratteristiche si differenziano nettamente dalle precedenti. L’ A.C. 3444<sup>31</sup>, infatti, si caratterizza per i suoi presupposti di fondo, i quali paiono parzialmente divergenti da quelli delle precedenti proposte. Rimane sullo sfondo l’obiettivo di preservare il ruolo delle Camere durante le emergenze, apparendo invece preminente la necessità di «razionalizzare» e «regolamentare» la procedura per la dichiarazione dello stato di emergenza e di «migliorare» qualitativamente «la gestione normativa», facendo qui anche riferimento alla «doverosa chiarezza» della produzione normativa durante le emergenze. Due paiono gli elementi principali da evidenziare e che ne marcano la differenza rispetto alle altre proposte di modifica: la differente *sedes materiae* in cui si interviene e un rinvio a una futura legge costituzionale che contenga la disciplina dello stato di emergenza. La proposta di modifica in commento, infatti, vuole intervenire nella sezione II del titolo I della parte II della Costituzione, prevedendo la modifica dell’articolo 78 attraverso l’introduzione di due nuovi commi al suo interno. E pertanto, il proposto nuovo comma 2 regola la procedura di adozione dello stato di emergenza

---

*Commissione parlamentare speciale per l’esercizio delle funzioni delle Camere*, consultabile al seguente link <https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=2452&sede=&tipo=>.

Per un approfondimento si veda S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *BioLaw Journal*, 1/2020, 79-81.

<sup>31</sup> Leg. XVIII A.C. 3444 del 13 gennaio 2022 (Tomasì e altri), *Modifica all’articolo 78 della Costituzione e altre disposizioni in materia di dichiarazione e disciplina dello stato di emergenza nazionale*, consultabile al seguente link <https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=3444&sede=&tipo=>.

nazionale, il quale viene dichiarato dal Governo nelle forme del decreto-legge *ex* articolo 77 comma 2 della Costituzione, e successivamente – entro 5 giorni – confermato con una «deliberazione» dalle Camere adottata a maggioranza dei due terzi dei presenti. È la proposta di un nuovo comma 3, invece, la vera particolarità della proposta in commento. Esso prevede che la disciplina dello «stato di emergenza nazionale» sia contenuto in una legge costituzionale approvata da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei suoi componenti. L’articolo 2 del A.C. 3444 prevede, infatti, i requisiti contenutistici che la legge costituzionale a corredo della modifica proposta dovrà disciplinare: «a) i presupposti e le modalità di dichiarazione dello stato di emergenza nazionale; b) la conferma e la durata dello stato di emergenza nazionale e le eventuali proroghe; c) le procedure di contestazione».

### 3.2. *Le proposte della dottrina*

Nello stesso tempo, dall’insorgere dell’emergenza fin oggi, la riflessione giuridica ha sviluppato le sue analisi sul tema proprio a partire dal dibattito *supra* riassunto circa l’applicabilità dello stato di guerra a emergenze differenti da quelle belliche, proponendo a un tempo ricostruzioni sul tema dell’emergenza e nuove proposte di modifica del dettato costituzionale. Alle già ricordate posizioni circa l’applicabilità dell’articolo 78 all’emergenza sanitaria, per via dell’asserita applicabilità in via analogica a tutte le emergenze differenti dalla guerra, e a quelle circa l’applicabilità dello “schema” previsto dalla citata disposizione, hanno fatto seguito ulteriori posizioni volte a riflettere sull’opportunità di costituzionalizzare l’emergenza.

Già nei primi mesi di pandemia è stata prospettata la necessità di disciplinare un «diritto parlamentare dell’emergenza», il quale preveda al suo interno strumenti come voto e riunioni a distanza, o «organismi “rappresentativi” straordinari» sul modello della Deputazione permanente prevista dall’articolo 78 della Costituzione spagnola<sup>32</sup>.

Altro orientamento, invece, ha prospettato una integrazione del testo dello Costituzione attraverso l’introduzione, sullo schema dell’articolo 78, di un articolo 78 *bis*, attraverso il quale «le Camere riconoscono lo stato di pandemia conferendo al Governo i poteri necessari». Tale proposta, distinguendo tra «emergenze momentanee ad effetti permanenti» ed «emergenze permanenti», prende in considerazione la particolarità dell’emergenza pandemica in quanto a effetti e durata rispetto ad altre emergenze, traendo da ciò l’inadeguatezza degli strumenti normativi contenuti in Costituzione per far fronte nei lunghi periodi alle criticità da esse promananti. E, in particolare, viene sottolineata l’inadeguatezza della decretazione d’urgenza per via delle caratteristiche di eccezionalità a cui l’articolo 77 fa riferimento, nonché per la temporaneità dei suoi effetti. Nondimeno, viene a un tempo rintracciato nell’articolo 78 l’unica disposizione all’interno della Costituzione in grado di disciplinare emergenze di più lunga durata, ma anche l’impossibilità di giungere a una sua applicazione analogica a future emergenze sanitarie,

---

<sup>32</sup> Una proposta, questa, che richiama quanto previsto dalle proposte di legge costituzionale A.C. 2438 e A.C. 2452 *supra* analizzate; A. D’ALOIA, *Costituzione ed emergenza*, cit., 10s.

giustificando così, anche sulla base di possibili e nuove future pandemie, l’opportunità di uno «stato di pandemia» in Costituzione che abbia uguali caratteristiche del già previsto stato di guerra<sup>33</sup>.

E, proprio sull’articolo 78, torna anche un altro orientamento che individua nel modello da esso previsto quello applicabile in futuro a nuove emergenze. Tale proposta ritiene opportuno un adeguamento della Costituzione attraverso una integrazione degli articoli 77, 78 e 120 al fine di delineare «il gabinetto di gestione della crisi», prevedendo pertanto i ruoli di ciascun organo costituzionale nella gestione delle emergenze. Questo con l’obiettivo, in particolare, di preservare le funzioni di garanzia e controllo del Presidente della Repubblica e delle Camere, il cui ruolo deve essere preminente nel momento autorizzativo della clausola di emergenza, nella fase applicativa attraverso il controllo dell’esecutivo, e nella sua fase finale<sup>34</sup>.

#### 4. Conclusioni

Come si diceva in premessa, è sempre sui fatti, sulla storia, che arriva la riflessione giuridica: essa riflette e interpreta quello che “è stato” per interrogarsi sul futuro non appena i fatti, per l’appunto, si fanno storia. Il confronto sull’emergenza rinnovato dalla pandemia non calerà certo di intensità in futuro. In ogni caso, questo confronto, appreso brevemente prospettato, si presta oggi a qualche considerazione. Delle considerazioni che qui, brevemente, sulla base del ruolo del “tempo della riflessione” e di quello del Parlamento in emergenza, si proverà ad argomentare.

Tutte le proposte di modifica della Costituzione fin oggi proposte, paiono essere state fortemente condizionate dalla eccessiva vicinanza temporale agli eventi emergenziali da cui ha preso le mosse il rinnovato confronto sull’eventuale introduzione di una clausola di emergenza. Bene lo dimostrano le prime proposte di modifica presentate durante la prima e più acuta fase dell’emergenza sanitaria, nel marzo 2020, le quali, guardando evidentemente agli impedimenti che in quel tempo rendevano complessa la piena operatività delle Camere, prevedono dei meccanismi che paiono eccessivi e mal si confanno a emergenze differenti da quelle sanitarie, e che pare limitino ciò che in realtà vogliono preservare e valorizzare: la centralità del Parlamento in emergenza. Infatti, l’istituzione di una Commissione che agisca in luogo di entrambe le Camere, che operi principalmente a distanza e a ranghi ridotti, si pone da ostacolo al confronto e al dialogo tra opposte posizioni politiche e al loro compromesso, essenza

---

<sup>33</sup> «[...] non si possono dimenticare le remore dei Padri costituenti ad attribuire al Parlamento e al Governo, in via d’urgenza, la previsione dello stato di emergenza per il timore di derive autoritarie. Per superare queste difficoltà, poiché la scienza medica ammonisce che dovremo abituarci a convivere con le pandemie e le loro varianti, non sembra irragionevole prospettare, dopo l’art. 78 Cost., un art. 78 bis a tenore del quale: “Le Camere riconoscono lo stato di pandemia conferendo al Governo i poteri necessari” sostanziali»; F. BOCCHINI, *Il problema*, cit., 26.

<sup>34</sup> S. PRISCO – F. ABBONDANTE, *I diritti*, cit., 6s.

stessa delle Assemblee, intaccando peraltro «il corretto rapporto rappresentativo» e, probabilmente, anche il principio di pubblicità<sup>35</sup>.

Altre proposte, invece, hanno rivolto la loro attenzione proprio all'articolo 78 e allo "forma di governo bellica"<sup>36</sup> in esso prevista, guardato in particolare al ruolo del Parlamento in esso previsto. L' A.C. 3444 del gennaio 2022, probabilmente perché meno influenzato dagli effetti immediati dell'emergenza, a distanza di due anni dalle precedenti iniziative di modifica, propone una clausola d'emergenza utilizzabile per qualsiasi tipo di criticità l'ordinamento si trovi a dover fronteggiare. Da un lato, essa delinea al suo interno un rapporto tra poteri, dove al Parlamento spetta il compito di rivedere, opporsi o confermare il decreto-legge del Governo che dichiara l'emergenza, contemperando così, a un tempo, la possibilità del Governo di intervenire nell'immediato davanti all'emergenza e il necessario controllo sull'operato dell'esecutivo che spetta alle Camere. Tuttavia, dall'altro lato, la proposta appare lacunosa lì dove non prevede, ad esempio, le modalità e i limiti al conferimento di poteri all'esecutivo per fronteggiare l'emergenza.

A ogni buon conto, da tutti gli orientamenti passati in rassegna pare si possano trarre due elementi su tutti: come il ruolo del Parlamento venga considerato imprescindibile durante le emergenze; ma anche come vi siano evidenti opposte vedute sull'opportunità dell'introduzione di una clausola di emergenza in Costituzione. A chi sottolinea la presenza nella Carta fondamentale di tutti gli strumenti necessari a governare le emergenze, facendo riferimento agli articoli 77 e 78, fa quindi eco chi prospetta future modifiche al fine di introdurre nell'ordito costituzionale una o più disposizioni "sull'emergenza nazionale". Su questo punto, ad esempio, già da tempo l'introduzione in Costituzione di una clausola generale sull'emergenza è stata considerata «non indispensabile, né inutile» ma forse «opportuna per evitare oscillazioni interpretative in merito all'autorità competente a dichiarare l'emergenza, alla tipologia dei poteri e ai relativi limiti», sottolineando come la scrittura di questa clausola debba necessariamente prevedere un contemperamento tra i ruoli di Parlamento e Governo<sup>37</sup>.

Se quella della modifica sarà la strada concretamente intrapresa, sarà imprescindibile volgere lo sguardo alla stessa Costituzione. A ben guardare, infatti, da questa è possibile ricavare se si vuole un "principio della centralità del Parlamento nell'emergenza", per dir così, teso a valorizzare in situazioni d'emergenza lo specifico ruolo delle Camere: lo sottolinea l'articolo 77 delineando il ruolo del Parlamento – "a valle" – nei «casi straordinari di necessità e d'urgenza»; lo evidenzia, in particolare, il successivo articolo 78, prevedendo l'intervento delle Camere – "a monte" – per la deliberazione dello stato di guerra. Nel primo caso il Parlamento è chiamato a decidere sulla conversione in legge, con eventuali emendamenti, dei decreti del Governo; nel secondo, a decidere sull'apertura dello stato d'emergenza bellica e a delimitare con una

---

<sup>35</sup> Su quest'ultimi rilievi G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, cit., 563s; cfr. C. TRIPODINA, *La Costituzione*, cit., 82, nota 8.

<sup>36</sup> La formula è conio di A. PATRONI GRIFFI, *Art. 78*, cit., 1534.

<sup>37</sup> Così G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, cit., 544. Si vedano anche ID., *Costituzione, emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016; ID., *Costituzione ed emergenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, 4-8. Sul punto cfr. P. MILAZZO, *Le fonti del diritto e le diverse risposte ad una emergenza simmetrica: qualche lezione francese sul "rendimento" delle clausole di emergenza costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec. 2020, 432-453.

sua deliberazione i «poteri necessari» da conferire all'esecutivo per affrontare l'aggressione esterna<sup>38</sup>. D'altra parte, tale "principio" pare anche già da tempo riconosciuto dalla dottrina. L'articolo 78 è stato definito, com'è noto, «*contronorma di chiusura* del nostro ordinamento», poiché è la stessa Costituzione a disciplinare come «istituto costituzionale» lo stato di emergenza bellica, permettendo in tal modo la sospensione di norme costituzionali e ponendo l'emergenza all'interno della Costituzione. È solo il Parlamento, pertanto, attraverso «*atti legittimi di esercizio della sovranità*», espressione quindi della sovranità popolare – la deliberazione sullo stato di guerra e l'individuazione dei «poteri necessari» da conferire al Governo – l'unico soggetto a cui è rimessa la decisione ultima sulla deliberazione dell'emergenza, in questo caso dell'emergenza bellica<sup>39</sup>.

Pertanto, non pare possibile che una eventuale modifica – se modifica deve essere – possa fare a meno di considerare la «tendenziale compresenza di Parlamento e Governo» nella gestione delle emergenze<sup>40</sup>, dove il primo giochi un ruolo preminente in tutte le sue fasi, dalla sua dichiarazione fin alla sua fine, e il secondo ponga in essere tutti gli atti necessari a intervenire tempestivamente, anche attraverso strumenti normativi più duttili come ordinanze o, in generale, atti amministrativi<sup>41</sup>. È, infatti, la stessa Costituzione che pare indicarci, soprattutto all'articolo 78, una necessaria «ripartizione di compiti fra il Governo, inteso come organo di intervento operativo, imprescindibile in emergenza, e il Parlamento, valutato come organo di indirizzo ma anche di garanzia tramite controlli politici preventivi e successivi»<sup>42</sup>. Certo, sono ben note le criticità che

---

<sup>38</sup> Cfr. A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia*, cit., 7s; U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, 1/2020, 5s; B. Caravita, *L'Italia ai tempi dei coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6/2020, Vs. Con particolare riguardo all'articolo 78 della Costituzione, si vedano G. ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 10-12 e *passim*; F. CINTIOLI, *Sul regime*, cit., 6s e 10s.

<sup>39</sup> C. FRESA, *Provvisorieta'*, cit., 107-111.

<sup>40</sup> «[...] la disposizione sulla deliberazione parlamentare dello stato di guerra indica la volontà del costituente di affidare all'organo rappresentativo della sovranità popolare la decisione primaria di indirizzo sulla partecipazione al conflitto e ad un tempo ribadisce un criterio già affermato nei precedenti articoli 76 e 77 e cioè quello della tendenziale compresenza di parlamento e governo quando si debba provvedere a disciplinare in modo diverso dall'ordinario una situazione che di regola dovrebbe trovare la sua naturale disciplina nella legge parlamentare: a tal fine è stata introdotta una ripartizione di compiti fra il governo, inteso come organo di intervento operativo, e parlamento, valutato come organo di indirizzo ma anche di garanzia tramite controlli politici preventivi e successivi. Il costituente ha inteso prendere atto che qualora intervenga una situazione di fatto assolutamente anomala, tale da giustificare la delibera dello stato di guerra, che sarebbe poi dichiarato formalmente dal presidente della repubblica (articolo 87, comma 9), spetta al governo intervenire ma tale intervento, ove venisse sia il tempo, deve essere preceduto dal conferimento al governo dei poteri necessari ad affrontare la situazione»; in questi termini G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., 229s.

<sup>41</sup> Per uno studio completo sul tema si veda, da ultimo, E. C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo alla teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2020. Si veda anche ID., *I poteri emergenziali*, cit., 81-83.

<sup>42</sup> «[...] l'articolo 78 resta l'unica clausola costituzionale che interviene esplicitamente per stabilire quali siano gli *organi* e le *procedure* da utilizzare in caso di guerra internazionale. Essa appare quindi utile al fine di individuare in via di *interpretazione sistematica* quale sia il regime dei rapporti fra organi di vertice che la costituzione ha espressamente previsto per il caso di guerra e, di riflesso, per le emergenze che implicano l'impiego della forza armata in situazioni conflittuali oggettivamente di natura bellica»; così G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., 229s. Cfr. G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, cit., 542-546; G. ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 10-12 e *passim*.

caratterizzano l’operatività delle Camere e determinano il loro arretramento nella decisione politica a favore dell’esecutivo, frutto anche, in particolare, della crisi dei partiti. Criticità che, peraltro, l’emergenza sanitaria ha anche in parte messo in luce<sup>43</sup>. E tuttavia, soprattutto durante emergenze complesse e di lungo periodo, non pare si possa fare a meno del fondamentale ruolo di controllo dell’esecutivo e di indirizzo con disposizioni di principio del Parlamento.

In conclusione, se la riflessione arriva sempre dopo i fatti e la forza e gli effetti che da essi promanano, pare opportuno sganciare dalle forti e ancora vive suggestioni del passato, caratterizzato dall’imporsi e dalla successiva recrudescenza del *virus*, la riflessione sulla modifica della Costituzione. Nondimeno, pare necessario diradare quanto prima questo interrogativo, poiché il tempo delle emergenze a cui si accennava in premessa ci mette davanti sempre a nuove insidie a cui il diritto deve provare a dare delle risposte, nonostante le naturali avversità da esse prodotte. La Costituzione in ogni caso pare indicarci tra le righe, ancora una volta, la strada da seguire, chiedendo l’accentuazione del ruolo del Parlamento in emergenza rispetto al naturale espandersi dell’esecutivo.

---

Sul tema si veda anche A. PARTONI GRIFFI, *Art. 78*, cit., 1534s: «L’art. 78 è rimasto inattuato: mai nella storia repubblicana è stato deliberato lo stato di guerra. Eppure è soprattutto l’art.78 Cost. ad avere individuato i lineamenti della “forma di governo bellica” – se non anche dell’emergenza –, intendendo per essa il punto, costituzionalmente sancito, di equilibrio tra le diverse componenti istituzionali nelle situazioni di crisi collegate all’intervento di forze armate italiane al di fuori dei confini nazionali, indipendentemente dalla stessa delibera dello stato di guerra. Rapporti peraltro che nelle situazioni di emergenza bellica non sempre sono omogenei rispetto ai lineamenti della forma di governo generale, ma che comunque richiedono momenti di collegamento tra Parlamento e Governo secondo le logiche dei sistemi parlamentari».

<sup>43</sup> U. RONGA, *Il Governo nell’emergenza*, cit., 30-34.