

EMERGENCIA SANITARIA A LA ITALIANA: ¿UN CASO SUI GÉNERIS?*

Guadalupe SALMORÁN VILLAR**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Del estado de excepción al estado de emergencia*. III. *Estado de emergencia en el ordenamiento de Italia*. IV. *Reflexiones conclusivas*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de ser un fenómeno de alcances globales, así como de algunos esfuerzos regionales por emitir directrices generales para la atención de la pandemia,¹ los Estados nacionales asumieron un evidente protagonismo en la definición de estrategias para enfren-

* Agradezco la beca otorgada por la Universidad de Turín, Italia, durante los meses de octubre y noviembre del 2022, ya que me permitió consultar la mayoría de las fuentes aquí citadas y realizar la investigación que sustenta este trabajo.

** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

¹ Cfr. The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2020*. In *sickness and in health?*, 3 de febrero de 2020; Freedom House, *Democracy Under Lockdown. The impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*, octubre de 2020; Idea Internacional, “Balance de las tendencias democráticas en América Latina y el Caribe, antes y durante la pandemia de la COVID-19. El estado de la democracia en el mundo”, Informe Especial, diciembre de 2020; Comisión de Venecia, “Informe provisional sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros de la UE como resultado de la crisis del covid-19 y su impacto en la democracia, el estado de derecho y los derechos fundamentales”, Opinión No. 995/2020, 8 de octubre de 2020.

tar al virus y la adopción de las medidas necesarias para proteger la salud pública, según la realidad de cada país.

Dado que la pandemia ha supuesto preocupaciones jurídicas similares en varias partes del mundo, resulta indispensable promover el análisis de las distintas respuestas que los ordenamientos jurídicos nacionales han ofrecido para gestionar la crisis sanitaria Covid-19. Este trabajo busca profundizar el conocimiento sobre el régimen de emergencia empleado por el Gobierno italiano para gestionar la pandemia, a la luz de las normas y principios constitucionales, desde la premisa de que una mayor comprensión de sus características, alcances y limitaciones es fundamental para entender las repercusiones de dicho sistema sobre el Estado democrático de derecho, en particular, para el principio de división de poderes y la protección de los derechos fundamentales.

El caso italiano se vuelve un objeto de estudio relevante por al menos tres razones; en primer lugar, porque fue uno de los primeros países del viejo continente en enfrentarse con la pandemia Covid-19 y en extender las medidas de aislamiento por Covid-19 a nivel nacional como respuesta al aumento sostenido y continuo de los contagios y muertes. En 2020, Italia fue uno de los países de Europa occidental con el índice más alto en términos de mortalidad.² En segundo lugar, dicho país fue pionero en la implementación de medidas extraordinarias para afrontar la pandemia. Italia, por ejemplo, fue la única nación europea en exigir a sus trabajadores, del sector público y privado, contar con un “certificado sanitario” (o *green pass*) para poder ingresar a sus lugares de trabajo y realizar sus labores de manera presencial. La tercera razón —quizá la de mayor peso para su estudio— se refiere al tipo de respuesta ofrecido por el orden constitucional italiano. A diferencia de otros países como España o Portugal,³

² En este mismo volumen puede consultarse el texto de Francesco Pallante.

³ Cfr. Alcubilla, Enrique Arnaldo, “España: tres meses y una semana bajo el estado de alarma” y Salema D’Oliveira Martins, Margarida, “Los derechos fundamentales y la crisis sanitaria: el caso portugués, en Alcubilla, Enrique Arnaldo y Canosa Usera, Raúl, *El derecho constitucional ante el COVID-19. Las diferen-*

que recurrieron a declaratorias de emergencia establecidas a nivel constitucional, Italia se distinguió por la aplicación de un sistema jurídico combinado, que conjugó la emisión de diversos decretos leyes, en aras de definir las restricciones a los derechos y libertades de las personas, con la adopción de una cascada de ordenanzas de necesidad y urgencia, tanto a nivel estatal como regional, a propósito de la declaratoria de “estado de emergencia de importancia nacional” regulada por las normas secundarias. El caso italiano, y sus problemáticas, nos invitan a reflexionar sobre la necesidad de contar marcos regulatorios más claros, sistemáticos y adecuados para hacerle frente a emergencias de alcance global como la de la pandemia por Covid-19. Pero también a reflexionar sobre los límites que tiene el derecho positivo para intervenir en situaciones extraordinarias, en las que las normas aplicables en condiciones de normalidad resultan inapropiadas o insuficientes. El derecho puede establecer cláusulas generales que definan el marco de actuación del Estado durante ese tipo de situaciones, pero no prever cada uno de los eventos que pueden perturbar la normalidad jurídica de una sociedad, ni determinar las medidas concretas que aquél adoptará para superarlos. En todo caso, como se verá más adelante, el objetivo de normar este tipo de experiencias es restablecer lo antes posible los presupuestos para la aplicación ordinaria del derecho y proteger los valores e intereses jurídicos amenazados por el evento que causó la emergencia.⁴

El presente trabajo está estructurado en tres secciones. En primer lugar, se ofrece un par de reflexiones acerca de las nociones de *estado de excepción* y *estado de emergencia* como herramientas de estudio para un análisis de las respuestas estatales a la pandemia, con particular énfasis en el caso italiano. En segundo lugar, se exponen las características, alcances y limitaciones del ré-

tes respuestas en el ámbito comparado, España, Wolters Kluwer, 2020, pp. 271-294 y 349-369, respectivamente.

⁴ Marazzita, Giuseppe, “Constitución italiana y estado de emergencia por Covid-19”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, vol. 48, 2021, p. 162.

gimen de emergencia en Italia a partir de su configuración en el derecho positivo.⁵ Como se verá más adelante, el modelo de emergencia previsto en Italia, lejos de representar un quiebre en la vida constitucional y democrática del país o de abrir paso a la institución de un poder *superconcentrado* en manos del órgano ejecutivo nacional, es un esquema en el que Parlamento y magistraturas juegan un papel determinante para vigilar que los poderes de emergencia empleados en situaciones extraordinarias se ajusten a los principios generales del ordenamiento jurídico y las normas de la Unión Europea. A ese tipo de consideraciones está dedicada la tercera y última parte de este texto.

II. DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN AL ESTADO DE EMERGENCIA

Algunos reportes globales y regionales han recurrido a la noción de *estado de excepción* para referirse a los distintos regímenes de emergencia empleados por los países durante la pandemia. Los estudios sobre el caso italiano no se apartan de esa tendencia; en la literatura sobre el tema, prevalecen aquellas aproximaciones doctrinales

⁵ Para conocer las medidas y decisiones adoptadas por el Gobierno y el Parlamento durante la pandemia por Covid-19, a partir de las posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico italiano aquí descrito, además de la contribución de Pallante en este mismo volumen, *cfr.* Alibrandi, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *EPRS. Il diritto di eccezione: una prospettiva di diritto comparato*, Bruselas, Unión Europea, 2020, pp. 34-44; Furno, Erik, “Costituzione, fonti di diritto ed ordinanze emergenziali”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 4, 2021, pp. 286-307; Luciani, Massimo, “Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza”, *Rivista dell'Associazione Italiana Costituzionalisti*, núm. 2, 2020, pp. 109-141; Mangia, Alessandro, “Emergenza, Fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 2, 2021, pp. 143-167; Pallante, Francesco, “Il diritto costituzionale e l'emergenza Covid-19”, en Bonardi, Olivia *et al.* (coords.), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, Ediesse, 2020, pp. 19-36; Raffiotta, Edoardo Carlo, “I poteri emergenziali del governo nella pandemia tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 2, 2021, pp. 64-83.

que colocan bajo un mismo prisma al estado de excepción, como todo aquel conjunto plural y heterogéneo de respuestas jurídicas (estado de necesidad, asedio, alarma, emergencia, etc.) diseñadas para afrontar situaciones de crisis, a partir del cual se ofrecen categorías unívocas y cuadros conceptuales para su estudio.⁶

Si bien las expresiones *estado de excepción* y *estado de emergencia* suelen emplearse como sinónimos, convendría no tratarlas como nociones intercambiables. Ambas se colocan en la esfera de la *extraordinariedad*, pero refieren situaciones diversas. A pesar de las dificultades doctrinales para establecer una neta distinción entre una y otra, podría decirse que la primera parece más apropiada para denotar aquel tipo de crisis extremas, comúnmente de origen político, que ponen en riesgo un entero sistema normativo y generan una interrupción o paréntesis del orden constitucional. Mientras la segunda hace alusión a aquellas situaciones críticas —de “necesidad y urgencia” como diría la doctrina italiana— que requieren una intervención inmediata y perentoria del Estado que no pueden ser resuelta por los medios ordinarios. La configuración jurídica de los *estados de emergencia* difiere de país en país, pero todos parecen coincidir en abrir la posibilidad para derogar normas temporalmente e introducir limitaciones signifi-

⁶ La expresión *estado de excepción* tiene un significado ambiguo. Como ha señalado Massimo Cuono en este mismo volumen, la cuestión sobre el tipo de respuestas que ofrece el poder político en situaciones de emergencia es un tema clásico de la filosofía política y la dogmática del derecho. La literatura sobre este tema es vasta e inagotable. Sobre el uso indiferenciado de las nociones de *estado de excepción* y el *estado de emergencia* en el contexto de la pandemia de Covid-19, *cfr.* Díaz Crego, María, “Uso (y abuso?) del derecho de excepción en los Estados miembros de la Unión Europea durante la pandemia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 48, 2022, pp. 401 y 402; Ginsburg, Tom y Versteeg, Mila, “The bound executive: Emergency powers during the pandemic”, *International Journal of Constitutional Law*, núm. 19, 2021, pp. 1506-1509; Bogdandy, Armin von *et al.*, “La resistencia del Estado democrático de derecho en América Latina frente a la pandemia de COVID-19. Un enfoque desde el *ius commune*”, *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper*, núm. 35, 2020.

cativas a los derechos y libertades fundamentales que no se aceptarían en condiciones de normalidad.

Además, conviene advertir que, a pesar de sus pretensiones de alcance general, los encuadres contruidos a partir de la noción general de *estado de excepción* suelen centrar la atención en un tipo particular de crisis, aquellas que ponen en peligro la seguridad nacional o la integridad de un Estado (como sucede con las guerras, rebeliones o actos terroristas). El problema es que no siempre las preposiciones contruidas a partir de tales experiencias son aplicables para otro tipo de emergencias, que no necesariamente son resultado de la acción humana, como las provocadas por catástrofes naturales o las pandemias.⁷

Como han señalado otros estudiosos,⁸ la doctrina constitucional se ha extendido en abordar los criterios con base en los cuales puede declararse un *estado de emergencia* y los órganos competentes para ello, perdiendo de vista la naturaleza misma de la emergencia o, mejor dicho, las características de los eventos que provocan una crisis y las formas de asegurar que las respuestas estatales se ajusten a éstas. La experiencia de la pandemia enseña que las emergencias pueden presentarse de diversas formas, y que éstas condicionan el tipo de estrategias institucionales encaminadas a superarlas.⁹

Como se verá más adelante, es imprescindible que los Gobiernos tomen en consideración las particularidades de cada emergencia, para determinar cuáles deben ser las medidas a adoptar y actuar en consecuencia. Esto es crucial frente a fenómenos como las pandemias, cuyas características distintivas (su carácter persistente, cambiante y alcance transnacional) requieren

⁷ Ginsburg, Tom y Versteeg, Mila, “The bound executive: Emergency powers during the pandemic”, *cit.*, p. 1501.

⁸ Mindus, Patricia, “Nostalgia per Cincinnato? Elementi per una fenomenologia dell'emergenza”, *Materiali per una Storia della Cultura Giuridica*, núm. 2, 2007, p. 487.

⁹ Ginsburg, Tom y Versteeg, Mila, “The bound executive: Emergency powers during the pandemic”, *cit.*, p. 1510.

de acciones continuas, flexibles y diversificadas por parte de los poderes públicos.¹⁰

Lo anterior no pretende sugerir que según la crisis de que se trate existan parámetros diferenciados a partir de los cuales valorar el apego de la acción gubernamental al Estado de derecho. Tras la Segunda Guerra Mundial, los sistemas jurídicos contemporáneos han introducido reglas y mecanismos de control con el objetivo de domesticar y reconfigurar el ejercicio de los poderes extraordinarios durante una emergencia. De acuerdo con una propuesta formulada por Ferejohn y Pasquino,¹¹ que ha sido retomada por algunos estudiosos de la pandemia, existen dos regímenes de emergencia prevalentes: el *modelo constitucional* que agrupa aquellos casos donde la posibilidad de declarar un estado de emergencia está contemplada en los textos constitucionales, y el *modelo legislativo* que engloba aquellos casos donde la gestión de una emergencia se realiza mediante la promulgación de leyes ordinarias que delegan poderes extraordinarios y temporales a los Ejecutivos.¹²

Sin embargo, el caso italiano no es adscribible a ninguno de estos dos modelos. Al igual que la mayoría de los países, la gestión de la pandemia por parte del Estado italiano se caracterizó por la combinación de varios instrumentos, legales y constitucionales. Pero no sólo. Italia constituye un verdadero caso sui generis, en tanto que la base jurídica primaria de la acción gubernamental en casos de “necesidad y urgencia” descansa, no ya en una declaratoria de emergencia prevista en la carta fundamental ni en la promulgación de leyes *ad hoc* sino, en la emisión de decretos leyes

¹⁰ *Ibidem*, pp. 1511-1513.

¹¹ Ferejohn, John y Pasquino, Pasquale, “The law of the exception: A typology of emergency powers”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 2, núm. 2, 2004, pp. 219-221.

¹² Dicha propuesta ha sido retomada por Bogdandy, Armin von *et al.*, “La resistencia del Estado democrático de derecho...”, *cit.*; Ginsburg, Tom y Versteeg, Mila, “The bound executive: Emergency powers during the pandemic”, *cit.*; Díaz Crego, María, “Uso (y abuso?) del derecho de excepción en los Estados miembros de la Unión Europea durante la pandemia”, *cit.*, pp. 399-431.

que encuentran fundamento a nivel constitucional, junto al empleo de la legislación ordinaria que delega determinados poderes derogatorios a los vértices de la administración pública.

Contrariamente a una preocupación compartida de que la crisis sanitaria por Covid-19 daría paso al establecimiento de una excesiva concentración de poder en los vértices del Ejecutivo, el ordenamiento jurídico italiano establece un régimen de emergencia que requiere de la participación, interacción y cooperación de los distintos poderes públicos y niveles de Gobierno. Dentro del dicho sistema, el Parlamento y los tribunales tienen una importante función para limitar los poderes extraordinarios ejercidos durante una emergencia.

El análisis de las disposiciones normativas que disciplinan el estado de emergencia puede tener alcances limitados para referir el funcionamiento efectivo de dicho sistema frente a un fenómeno en concreto. Sin embargo, ello no quiere decir que sea irrelevante respecto de lo que sucede en la práctica, puesto que las bases constitucionales y legales de un régimen de emergencia no sólo determinan el tipo de crisis que exigen una respuesta extraordinaria e inmediata del Estado, además, definen el campo de acción estatal permitido por el ordenamiento jurídico durante ese tipo de situaciones. Sólo a partir de la definición de las reglas que disciplinen las atribuciones y relaciones de poder entre los diferentes órganos públicos en situaciones de emergencia es posible valorar el apego de la actuación de un Estado a los principios y valores que defiende toda democracia constitucional.

Con base en lo anterior, conviene preguntarse: de acuerdo con el ordenamiento italiano ¿qué es un estado de emergencia?, ¿qué autoridades intervienen en su declaración?, ¿qué tipo de supuestos habilitantes motivan esta figura?, ¿qué tipo de poderes extraordinarios se activan con la declaración?, ¿quién decide sobre su temporalidad y prolongación?, ¿qué tipo de límites encuentra la acción gubernamental en tales circunstancias?

III. ESTADO DE EMERGENCIA EN EL ORDENAMIENTO DE ITALIA

A diferencia de otros países que prevén fórmulas jurídicas que se acercan a un verdadero *estado de excepción* —como el estado de alarma (España), asedio o estado de necesidad (Francia)—, el ordenamiento italiano no prevé una figura de tal naturaleza. Lo más cercano a ello es la posibilidad depositada en el Parlamento para deliberar sobre el “estado de guerra” (artículo 78 constitucional), y en tal caso conferir los “poderes necesarios al Gobierno”, seguida de la declaración respectiva por el presidente de la República (artículo 87 constitucional).¹³

Sin embargo, dicho supuesto no se actualizaba para el caso de la pandemia. Para esa experiencia, el marco normativo aplicable encuentra sus raíces en otra disposición de la Constitución italiana (artículo 77), según la cual, en “casos extraordinarios de necesidad y urgencia”, el Gobierno puede adoptar excepcionalmente, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley,¹⁴ que debe presentar el mismo día a las cámaras del Parlamento para su conversión en ley.¹⁵

Desde el punto de vista jurídico, lo que se activó en Italia, para hacerle frente a la pandemia, no fue un *estado de excepción* sino un *estado de emergencia*, que está previsto, no en la Consti-

¹³ Al respecto, es ilustrativo recoger el contenido del artículo 11 constitucional: “L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

¹⁴ De acuerdo con la Constitución italiana (artículo 77, párr. 1) en situación de normalidad, el Gobierno no puede emitir decretos que tengan fuerza de ley ordinaria, salvo que así se lo deleguen las cámaras del Parlamento.

¹⁵ Los decretos pierden efecto si no son convertidos en leyes dentro de los sesenta días posteriores a su publicación. Aunque las cámaras pueden regular mediante ley las relaciones surgidas en virtud de los decretos que no hayan sido convertidos oportunamente (artículo 77 de la Constitución italiana).

tución, sino en las leyes secundarias. El Código de Protección Civil¹⁶ señala que, frente a eventos calamitosos que requieran de inmediata y urgente intervención, el Consejo de Ministros puede deliberar un *estado de emergencia* que, entre otras cosas, autoriza temporalmente al presidente del Consejo para emitir actos derogatorios de normas, esto es, que tienen como objetivo impedir que determinadas normas o conjunto de normas continúen produciendo sus efectos por un tiempo determinado.

1. *Estado de emergencia: requisitos y presupuestos*

En el ordenamiento italiano, el *estado de emergencia* es una figura jurídica que puede activarse frente a eventos calamitosos de origen natural (terremotos, maremotos, inundaciones, avalanchas, desbordes, erupciones volcánicas, etc., pero también epidemias y pandemias) o derivados de la actividad humana (como podría ser un incendio intencionado o cualquier otro tipo de contingencia ambiental ocasionada por los efectos de la contaminación) que hace necesaria la intervención urgente del Estado, mediante el ejercicio de poderes extraordinarios, con el fin de proteger a la vida e integridad de las personas, así como para reparar y prevenir eventuales daños a bienes jurídicos protegidos por el derecho vigente.¹⁷

Es importante destacar que no cualquier evento natural o producto de la actividad humana requiere del empleo de poderes extraordinarios. Como el propio Código de Protección Civil advierte, hay situaciones que pueden ser manejadas mediante las vías ordinarias (artículo 7, numeral 1, inciso a). El estado de emergencia sólo debe ser activado ante eventos calamitosos que por su propia intensidad o alcance deben ser afrontados me-

¹⁶ En italiano, “Codice della protezione civile”. Decreto Legislativo núm. 1, 2 de enero de 2018.

¹⁷ Marazzita, Giuseppe, “Constitución italiana y estado de emergencia por Covid-19”, *cit.*, p. 169.

diante ordenanzas *extraordinarias*, en derogación de las disposiciones vigentes.

No siempre es fácil identificar cuándo una circunstancia requiere una intervención extraordinaria del Estado. De conformidad con el Código de Protección Civil, debe mediar una situación de hecho de la que surja o pueda surgir un peligro real para la vida de las personas, su integridad física o bienes de primera importancia, que sea imposible superar de otro modo (artículo 23, párrafo 1). En todo caso es fundamental que haya una situación de peligro que no pueda ser tratada de forma adecuada y rápida con las medidas ordinarias ofrecidas por el ordenamiento jurídico.¹⁸

Aunque el *estado de emergencia* ha sido empleado en otras ocasiones, la declaratoria a nivel nacional no tiene precedentes en la historia italiana. En el pasado, dicho instrumento sólo había sido aplicado a porciones limitadas de territorio. Además, la declaratoria con motivo de la pandemia (2020) fue la primera vez que afrontó un riesgo sanitario asociado al brote de una enfermedad causada por un agente viral transmisible, como es el coronavirus.

Después de la entrada en vigor del Código de Protección Civil de 2018, el Gobierno había decretado el *estado de emergencia* en al menos tres ocasiones, pero, en todos los casos, motivados por acontecimientos meteorológicos excepcionales, el 8 de noviem-

¹⁸ Spuntarelli, Sara, “La dichiarazione dello stato di emergenza in Italia: presupposti e limiti”, *Annali della Facoltà Giuridica dell’Università di Camerino*, núm. 10, 2021, p. 3. Giuseppe Marazzita señala que el evento que motiva la emergencia suele cumplir con las siguientes características: es *i) extraordinario*, para el cual el derecho ordinario resulta inadecuado, *ii) es novedoso*, se produce en un tiempo o momento determinado, *iii) es provisional*, destinado a revertirse en el tiempo, esto es, se espera que un día deje de manifestar sus efectos. Un hecho que está destinado a persistir en el tiempo no puede invocar un contexto jurídico de emergencia, *iv) es impredecible*, es un evento no previsto por las normas jurídicas, *v) tiene un carácter (potencialmente) antijurídico*, esto es, es un hecho que lesiona (o puede lesionar) y/o pone (o puede poner) en peligro intereses jurídicamente tutelados. Marazzita, Giuseppe, “Constitución italiana y estado de emergencia por Covid-19”, *cit.*, pp. 155-157.

bre de 2018 (Calabria, Emilia-Romaña, Friuli-Venecia Julia, Lacio, Liguria, Lombardía, Toscana, Cerdeña, Sicilia, Véneto y las provincias autónomas de Trento y Bolzano), el 19 de septiembre de 2019 (provincias de Arezzo y Siena) y el 12 de noviembre de 2019 (Venecia).¹⁹

En las siguientes líneas se reconstruye brevemente el cuadro normativo del estado de emergencia a partir del Código de Protección Civil (artículos 7, 24 y 25) y la Ley de Institución del Servicio Sanitario.²⁰

A. *¿Cuándo puede declararse?*

Cuando se verifiquen eventos calamitosos de origen natural o derivados de la actividad humana que, por su naturaleza o alcance, deban ser tratados con inmediatez de intervención, y con poderes extraordinarios durante el periodo definido y limitado por la ley (Código de Protección Civil, artículo 7, párrafo 1, inciso c).

B. *¿Qué actores intervienen en la declaratoria?*

El Consejo de Ministros puede deliberar sobre el “estado de emergencia de importancia nacional”, a propuesta del presidente del Consejo de Ministros, o a petición del presidente de la Región o Provincia Autónoma afectada y, en todo caso, previo acuerdo de los mismas. En dicha deliberación debe fijarse su duración y determinar su extensión territorial, de conformidad con la naturaleza y calidad de los hechos (Código de Protección Civil, artículo 24, párrafo 1).

¹⁹ Alibrandi, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *cit.*, p. 34.

²⁰ En italiano, “Legge dell’Istituzione del servizio sanitario nazionale” Ley núm. 833, 23 de diciembre de 1978.

C. *¿Cuánto tiempo dura?*

El estado de emergencia puede durar hasta doce meses, prorrogables una sola vez por el mismo periodo (es decir, hasta dos años). Aunque puede ser revocado anticipadamente mediante el mismo proceso de deliberación establecido para su declaratoria (Código de Protección Civil, artículo 24, párrafos 3 y 4).

D. *¿Qué extensión territorial comprende?*

La declaratoria de emergencia puede ser nacional (o plurirregional) y/o local (o regional). Si es nacional, el poder de ordenanza corresponde al presidente del Consejo de Ministros, que podrá ser ejercido a través de la actuación del jefe del Departamento de Protección Civil, y atribuye al ministro de la Salud el poder de dictar “órdenes de carácter contingente y urgente” en materia de higiene, salud pública o policía veterinaria, con eficacia en todo el territorio nacional o parte de él, que incluya varias regiones. En cambio, cuando es local (o regional)²¹ el poder de ordenanza corresponde al presidente de la Región o síndico.

De acuerdo con el Código de Protección Civil (artículo 7, párrafo 1, inciso c) es *nacional (o plurirregional)* cuando los eventos calamitosos de origen natural o derivados de la actividad humana, por su naturaleza o alcance, requieren ser tratados con inmediatez de intervención, y por medios y poderes extraordinarios temporales.

Los alcances territoriales del estado de emergencia pueden ser establecidos en la propia declaratoria del estado de emergen-

²¹ De acuerdo con el Código de Protección Civil (artículo 7, numeral 1, inciso b) es *local (o regional)* cuando los eventos calamitosos de origen natural o derivados de la actividad humana, por su naturaleza o alcance, requieren de la intervención coordinada, mediante medios y poderes extraordinarios, por parte de varios organismos o administraciones cuya competencia se atribuye a las regiones y provincias autónomas de Trento y Bolzano.

cia o, como sucedió con el caso del Covid-19, en el decreto ley que emite el Gobierno. La experiencia enseña que el “estado de emergencia de importancia nacional” puede aplicarse tanto al territorio de determinados municipios, provincias o regiones como a todo el territorio italiano.²²

E. *¿Cuáles son sus efectos?*

Entre los efectos más importantes de la deliberación de un *estado de emergencia* destacan: a) los efectos derogatorios de las ordenanzas de necesidad y urgencia, b) la posibilidad de limitar derechos constitucionales y c) la disposición de recursos extraordinarios para afrontar la situación de emergencia.

a. Efectos derogatorios de disposiciones normativas

El estado de emergencia autoriza al Consejo de Ministros y a los vértices de la Protección Civil a adoptar, junto a las regiones afectadas, ordenanzas de urgencia y necesidad con efectos derogatorios, es decir, capaces de suspender la eficacia de una o varias normas durante un periodo de tiempo determinado, siempre y cuando se haga dentro de los límites y en la forma indicada en la resolución del estado de emergencia y respetando los principios generales del ordenamiento jurídico y las normas de la Unión Europea (Código de Protección Civil, artículo 25).

Es importante notar que las ordenanzas de necesidad y urgencia deben ser formalmente autorizadas por un decreto ley. Éste es, por así decirlo, el instrumento que autoriza legislativamente el empleo de dicho poder con el fin de hacerle frente a situaciones extraordinarias.²³

²² Alibrandi, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *cit.*, p. 29.

²³ Luciani, Massimo, “Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza”, *cit.*, p. 114.

El decreto ley es un acto con fuerza de ley decidido por el Gobierno de manera colegiada y promulgado por el presidente de la República,²⁴ que debe ser convertido en ley por el Parlamento (dentro de los 60 días siguientes a su entrada en vigor) de lo contrario pierde inmediatamente su eficacia. De los decretos leyes depende, por ende, la legitimidad de las ordenanzas y su ajuste al orden constitucional.

Por su parte, las ordenanzas de necesidad y urgencia son actos administrativos de contenido atípico, que tienen la capacidad de derogar temporalmente disposiciones normativas sobre la base de disposiciones legislativas específicas, con el fin de hacerle frente a situaciones particulares de emergencia, pero siempre respetando los principios generales del ordenamiento jurídico y el derecho de la Unión Europea.²⁵

Las ordenanzas de urgencia y necesidad pueden derogar exclusivamente las disposiciones normativas que autorice el decreto ley, pero en ningún modo las faculta a *abrogar* o *modificar* otras disposiciones normativas, ni tampoco a ignorar o a prescindir de los decretos leyes que constituyen su fuente legitimadora.²⁶

Dentro del amplio universo de ordenanzas de necesidad y urgencia, los decretos emitidos por el presidente del Consejo de Ministros (también conocidos por las siglas DPCM)²⁷ están llamados a jugar un papel fundamental en la aplicación de las medidas concretas delineadas en los decretos leyes.²⁸

²⁴ Debe ser publicado en el *Boletín Oficial*, y entra en vigor el mismo día o al día siguiente de su publicación.

²⁵ Alibrandi, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *cit.*, p. 12; Furno Erik, “Costituzione, fonti di diritto ed ordinanze emergenziali”, *cit.*, p. 303.

²⁶ Luciani, Massimo, “Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza”, *cit.*, pp. 123 y 124.

²⁷ En italiano, “Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri”.

²⁸ En realidad, desde hace tiempo el carácter derogatorio de los DPCM ha animado un largo debate entre los juristas; para algunos, el carácter aplicativo que tienen aquéllos respecto de los decretos leyes les da una naturaleza reglamentaria. Para otros, en cambio, precisamente la cualidad derogatoria de los DPCM, junto a su vigencia provisional, los acerca más a las ordenanzas minis-

b. Limitación de derechos constitucionales

Como se ha dicho anteriormente, con la declaratoria del estado de emergencia, el Gobierno puede emitir las medidas necesarias para evitar y/o contener los efectos negativos (o anti-jurídicos) para la vida de las personas, su integridad o bienes de primera importancia reconocidos por el derecho vigente.

En el contexto de la pandemia por Covid-19, y en aras de evitar la propagación del virus, el Gobierno adoptó un amplio abanico de medidas *restrictivas* (como el toque de queda, limitaciones y prohibiciones de desplazamiento geográfico y cierre de fronteras) e *impositivas* (como uso obligatorio de cubre bocas, confinamiento masivo preventivo y obligatorio, obligatoriedad de la vacunación) que supusieron restricciones importantes a los derechos básicos de las personas.

Uno de los efectos más importantes del ejercicio de los poderes de emergencia es precisamente la posibilidad de limitar derechos fundamentales reconocidos en la Constitución italiana. Entre los derechos mayormente afectados durante la emergencia sanitaria destacan: el derecho de libertad de movimiento (artículo 16), la libertad de reunión en espacios públicos y privados (artículo 17), el derecho a la educación (artículo 34), la libertad religiosa (artículo 19), la tutela del trabajo (artículo 35) la libertad de iniciativa económica (artículo 41), por mencionar algunos.²⁹

No obstante, es fundamental que la limitación a los derechos se haga mediante un acto del órgano legislativo —esto es, emi-

teriales. Entre ambas posiciones, hay una tercera, que podemos denominar “intermedia”, que propone constatar la naturaleza jurídica de los DCPM caso por caso, según su contenido y efectos. Furno Erik, “Costituzione, fonti di diritto ed ordinanze emergenziali”, *cit.*, pp. 304 y 305.

²⁹ Sobre este tema, véase Cuocolo, Lorenzo, “I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana”, en *id.* (coord.), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, Génova, Federalismi. it, 2020; Nicotra, Ida Angela, “Stato di necessità e diritti fondamentali, emergenza e potere legislativo”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 1, 2021, pp. 98-165.

tido por el órgano de representación de la colectividad— ya sea mediante leyes (aunque algunos derechos no pueden ser limitados ni siquiera por ley)³⁰ o, como en este caso, mediante los decretos leyes, que deben ser convertidos en ley por el Parlamento. De modo que el contenido de los decretos leyes vinculan y limitan los alcances jurídicos de los actos administrativos emitidos durante una emergencia.

c. Disposición de recursos extraordinarios para afrontar la emergencia

En la declaratoria de emergencia, deben disponerse de los primeros recursos financieros para socorrer y asistir a la población, e implementar los actos de intervención más urgentes a cargo del Fondo Nacional de Emergencia. Cuando se compruebe con los respectivos informes que así lo justifiquen, pueden aprobarse recursos adicionales cuando sean insuficientes o estén a punto de serlo (Código de Protección Civil, artículo 24, párrafo segundo). A tal propósito se instala un Comité Técnico y Científico, el cual contribuye a simplificar los procedimientos de adquisición de los materiales necesarios y a prohibir la exportación de los mismos en caso de ser inevitable.³¹

2. Límites y vínculos a los poderes de emergencia

Uno de los aspectos más importantes del ejercicio de los poderes de emergencia tiene que ver con los controles de los actos

³⁰ Este es el caso, por ejemplo, de ciertos derechos reconocidos en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, como el derecho a la vida (artículo 2), la prohibición de la tortura (artículo 3) y de la esclavitud (artículo 4, párr. 1), o el principio *nulla poena sine lege* (artículo 7).

³¹ Sobre este tema, véase a Mingardo, Giacomo, “Il ruolo del Comitato Tecnico-Scientifico in Italia e Francia nell’emergenza Covid-19”, *BioDiritto*, núm. 2, 2020, pp. 89-93.

adoptados por el Gobierno. De conformidad con la legislación italiana, las ordenanzas de urgencia y necesidad emitidos por la autoridad administrativa no pasan por algún control legislativo para ser aprobados.³² Sin embargo, conviene recordar que los decretos leyes —fuente normativa de las medidas de emergencia— deben ser promulgados por el presidente de la República y ser aprobados por el Parlamento en sede de conversión legislativa. Además, los decretos leyes no escapan al control jurisdiccional de la Corte Constitucional; éste puede ser reclamado cuando exista alguna controversia competencial entre el Estado y las regiones (artículo 134 constitucional). Con base en lo anterior, se puede decir que la base jurídica que da lugar a las ordenanzas de urgencia y necesidad es resultado de un proceso complejo que involucra a los tres poderes del Estado.

Frente a la ausencia de mayores reglas en el empleo de los poderes de emergencia, la Corte Constitucional y la jurisprudencia administrativa —emitida fundamentalmente por el Consejo de Estado—³³ ha tenido un rol importante en la definición de los principios a los que debe someterse dicha figura.³⁴ En síntesis,

³² De conformidad con el artículo 7, párr. 1, del Código Procesal Administrativo (en italiano “Codice proso amministrativo”): “las ordenanzas de urgencia y necesidad son recurribles ante un juez administrativo, aunque ello no excluya la posibilidad de su revisión por vía incidental a la Corte Constitucional”. Alibrandi, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *cit.*, p. 24.

³³ El Consejo de Estado es la instancia jurisdiccional de apelación contra las decisiones de los tribunales administrativos regionales, que tiene su sede en Roma. Si una sentencia del Consejo no es recurrida ante la Corte Suprema, se forma cosa juzgada. *Cfr.* Mignone, Claudio, “La justicia administrativa”, en Ferrarì, Giuseppe Franco (coord.), *Derecho administrativo italiano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 453-483.

³⁴ La Corte Constitucional (Sentencia 8/1956, considerando 3, *in fine*) ha establecido que “Estos cánones, que la Corte considera que deben tenerse en cuenta, pueden resumirse del siguiente modo: eficacia limitada en el tiempo en relación con los dictados de necesidad y urgencia; motivación adecuada; publicación efectiva en los casos en que la medida no tenga carácter individual; y conformidad de la medida con los principios del ordenamiento jurídico”. Citado por Alibrandi, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *cit.*, p. 14.

los poderes de emergencia son respetuosos del marco constitucional, siempre y cuando su ejercicio: *i)* sea *temporal* y esté acotado *territorialmente*; *ii)* sea *proporcional* a la situación que se pretende superar; *iii)* esté adecuadamente *motivado* y *iv)* sea de *alcance general*.³⁵

Los poderes de emergencia deben corresponder a las *dimensiones, territoriales y temporales*, motivadas por la concreta situación de facto a la que intentan responder (Corte Constitucional, Sentencia 201/1987, considerando 5).³⁶ En ese sentido, no pueden ser permanentes, al contrario, son intrínsecamente provisionales, por lo que siempre deben estar delimitados cronológicamente (límite de tiempo) y no pueden tener eficacia más allá del territorio directamente involucrado en el evento de emergencia (límite espacial).

Las medidas emitidas durante el estado de emergencia deben establecerse en *forma general*, es decir, no estar destinadas a personas en lo individual, sino aplicables a la generalidad de las personas, que cumplan con los supuestos de ley, como podría ser la ciudadanía, las personas residentes en zonas donde la infección es más intensa, los infectados por el virus, etc.³⁷

Además, debe existir una relación de *proporcionalidad* entre el evento calamitoso y la medida adoptada por el Estado, de tal forma que ésta última no sea excesiva e injustificadamente restrictiva de la esfera jurídica de los individuos que son destinatarios de ese acto. Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que el principio de proporcionalidad exige:

³⁵ Luciani, Massimo, “Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza”, *cit.*, p. 125; Mangia, Alessandro, “Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea”, *cit.*, p. 161; Furno Erik, “Costituzione, fonti di diritto ed ordinanze emergenziali”, *cit.*, p. 299; Raffiotta, Edoardo Carlo, “I poteri emergenziali del governo nella pandemia tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti”, *cit.*, p. 77; Alibrandi, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *cit.*, pp. 14 y 15.

³⁶ Citada por Mangia, Alessandro, “Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea”, *cit.*, p. 162.

³⁷ Pallante, Francesco, “Il diritto costituzionale e l’emergenza Covid-19”, *cit.*, p. 24.

que los actos administrativos no deben ir más allá de lo adecuado y necesario para alcanzar la finalidad prefijada y, cuando haya que elegir entre varias opciones, la administración pública debe acudir a la menos restrictiva, ya que no es posible imponer obligaciones y restricciones a la libertad del ciudadano mayores a lo estrictamente necesario para alcanzar los fines que la administración debe conseguir, de modo que la proporcionalidad implica un juicio sobre la adecuación de los medios empleados para alcanzar un objetivo determinado y una valoración sobre el alcance restrictivo y la necesidad de las medidas que pueden adoptarse: criterios de valoración, que deben aplicarse de forma especialmente estricta en la revisión de la legitimidad de un poder de carácter excepcional, como el atribuido al alcalde para dictar ordenanzas contingentes y urgentes, que sólo puede ejercerse para hacer frente a situaciones excepcionales e imprevistas, para las cuales resulta imposible utilizar los medios ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico.³⁸

Por otra parte, la situación de emergencia, lejos de eximir al Gobierno del deber de explicar los *motivos* de sus decisiones, lo obliga por el contrario a justificar sus actuaciones. El ejercicio de los poderes de emergencia conlleva la existencia de algún presupuesto legitimador, que requiera la intervención inmediata y extraordinaria del Estado. La jurisprudencia administrativa ha sido clara en señalar que el poder derogatorio de las ordenanzas de urgencia debe encontrar una justificación en la protección concreta e inmediata de determinados intereses, considerados como valiosos y reconocidos por el derecho vigente. En palabras de la IV sección del Consejo de Estado (Sentencia 953/2019):

La facultad de ordenanza es una “poder atípico” que deroga, en parte, el principio de legalidad sustancial en el sentido de que el legislador se limita a “mencionar” la medida que debe adoptar-

³⁸ Consejo de Estado, sección VI (Sentencia 6951/2018). Citado por De Nes, Matteo, “Emergenza CoViD-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale”, *BioDiritto*, núm. 2, 2020, p. 317.

se, previendo los presupuestos generales de legitimación, como la necesidad y urgencia, y remitiendo, para la definición de su contenido, a la potestad determinadora de la propia Administración. Esta excepción se justifica, a nivel constitucional, en atención a una ponderación global de los intereses y valores en juego, en aras de garantizar el resguardo concreto e inmediato de determinados intereses considerados como prevalecientes y que requieren una intervención inmediata y urgente que, en cuanto tal, no sería compatible con una rígida predeterminación jurídica del contenido del acto a adoptar. Se trata de las así llamadas facultades derogatorias en la medida en que resulten adecuadas, precisamente para garantizar la protección urgente de dichos intereses, para derogar las normas vigentes de conformidad con los principios generales del ordenamiento jurídico.³⁹

Ahora bien, en observancia del *principio de legalidad*, no deben concederse facultades vagas a la autoridad administrativa, en tanto que comportaría otorgar un poder discrecional en función de atender la emergencia.⁴⁰ Por lo mismo, como se ha dicho, las ordenanzas de urgencia y necesidad deben estar previamente autorizadas por el Poder Legislativo, mediante un decreto ley que establezca el cuadro normativo al interior del cual las ordenanzas puedan operar, y se establezca el nexo instrumental entre el estado de emergencia y la norma cuya suspensión temporal se permite. En palabras de la Corte Constitucional (Sentencia 127/1995, considerando 1):

En efecto, el propio carácter excepcional de la habilitación legislativa implica que las competencias de los órganos administrativos deben estar claramente definidas en cuanto a su conte-

³⁹ Citado por Luciani, Massimo, “Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza”, *cit.*, p. 124.

⁴⁰ Raffiotta, Edoardo Carlo, “I poteri emergenziali del governo nella pandemia tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti”, *cit.*, p. 78; Nicotra, Ida Angela, “Stato di necessità e diritti fondamentali, emergenza e potere legislativo”, *cit.*, p. 140.

nido, momento y forma de ejercicio: la potestad de ordenación no puede, por tanto, afectar a sectores del ordenamiento jurídico que se mencionan con aproximación, sin precisar el vínculo de instrumentalidad entre el estado de excepción y las normas cuya suspensión temporal se permite (Sentencia 418/1992).⁴¹

Por último, las intervenciones extraordinarias y de emergencia que impliquen derogaciones de la legislación vigente están sujetas al *principio de publicidad*. Por lo que deben ser públicas, es decir, de conocimiento para la ciudadanía, las medidas de carácter extraordinario adoptadas durante la emergencia, con la indicación expresa de las normas de derecho derogadas y los motivos de su derogación, los plazos previstos para su ejercicio, así como del coste previsto de tales intervenciones (artículo 42, Decreto Legislativo 33/2013).

A la luz de lo anterior, podríamos concluir que el estado de emergencia es una solución jurídica, prevista por el ordenamiento italiano, que se declara en tiempos extraordinarios en aras de proteger y preservar el orden democrático-constitucional y los valores en los que se fundamenta.

IV. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

En Italia, el estado de emergencia es una institución jurídica específica que no debe confundirse con el estado de excepción, cuyos presupuestos de activación, límites temporales y consecuencias jurídicas están definidas por el derecho positivo.

A pesar de la inexistencia de una cláusula general de emergencia en la Constitución italiana, las medidas adoptadas por el Gobierno en tales circunstancias tienen un claro fundamento constitucional: los decretos leyes, los cuales, dado su carácter de fuente primaria, están directamente subordinados a la carta

⁴¹ Citado por Alibrandi, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *cit.*, p. 15.

fundamental, y pueden tener efectos permanentes una vez convertidos en ley, pero no pueden derogar disposiciones constitucionales.

Si bien los decretos leyes son la principal fuente normativa para la gestión de las emergencias —como fue la de la pandemia— aquellos no son los únicos ni tampoco son suficientes para determinar las acciones proactivas y reactivas del Estado frente a una tragedia o desastre que exija su intervención extraordinaria. Como se ha visto, la precisión de las medidas a adoptar en cada caso se realiza mediante el ejercicio de un conjunto amplio de instrumentos normativos. Eso fue precisamente lo que sucedió durante la pandemia por Covid-19; conjunta y paralelamente a la declaratoria de emergencia y los decretos leyes emitidos a nivel nacional, los entes del Estado, en su ámbitos de competencia, realizaron una serie de disposiciones legales específicamente diseñadas para hacerle frente a la pandemia: los decretos del presidente del Consejo de Ministros (DPCM), las ordenanzas de Protección Civil y las ordenanzas del ministro de Salud, a las que habría que añadir la tumultuosa actividad reguladora de las regiones y autoridades locales.

Las características del marco jurídico italiano no sugieren una convivencia sencilla y armoniosa de los múltiples y heterogéneos dispositivos normativos en esta materia, al contrario, la superposición de las disposiciones de emergencia es, con frecuencia, fuente de muchas confusiones no sólo entre los gobernados, sino entre los propios poderes públicos, en detrimento de principios básicos de derecho como la seguridad y certeza jurídicas. Por lo que resulta necesario avanzar hacia un esquema de respuesta a las emergencias, en el que la comunicación, coordinación y colaboración entre los distintos órganos públicos y niveles de Gobierno sean los ejes rectores.

No obstante, y a pesar de las dificultades, la propia complejidad de las instituciones y procedimientos definidos por el ordenamiento jurídico italiano impide que, en situaciones de urgencia y necesidad, las decisiones se impongan “desde lo alto” y

unilateralmente por parte del Gobierno. Tanto la necesidad de consensuar las bases legales de la emergencia en sede parlamentaria, como la existencia de vínculos (formales y sustanciales) a la declaratoria, protegen a los derechos y libertades fundamentales contra los abusos de poder e impiden que el sistema constitucional y democrático sea suspendido.

Desde esta perspectiva, contar con marco legal e institucional más o menos amplio que consienta que la acción gubernamental pueda ser adaptada a cada situación concreta, y según la naturaleza misma de la emergencia, no parece ser un desacierto. En situaciones semejantes, el Estado debe contar con un marco de acción que le permita definir, según la oportunidad, mérito y conveniencia, las alternativas más adecuadas, entre las múltiples posibles para cada emergencia, y poder ejecutarlas en observancia de los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y eficacia.

Aun así, dicha posibilidad no debe ser entendida como un “cheque en blanco” para desdibujar el principio de división de poderes, desconocer el reparto competencial entre niveles de Gobierno ni para limitar injustificadamente los derechos fundamentales. Como se ha visto, el Estado está obligado a moverse dentro del perímetro de las limitadas excepciones que prevén las propias disposiciones constitucionales y legales o, dicho de otra manera, en los términos estrictamente predeterminados por el derecho, por lo que respecta a sus supuestos de activación, sus alcances jurídicos y delimitaciones geográficas y temporales.

En Italia, como en el resto del mundo, el marco jurídico le otorga al Poder Ejecutivo nacional un papel central en la gestión de las emergencias de alcance nacional. Si bien un estado de emergencia supone una alteración, aunque temporal, del delicado y frágil equilibrio entre poderes que caracteriza la normalidad de toda democracia constitucional —en tanto que provoca una importante concentración de poder para limitar derechos y derogar normas provisionalmente—, antes que convertirlo en un órgano omnipotente e incontestable frente a los demás poderes

públicos, le confiere potestades más bien acotadas, contrapesadas e, incluso, compartidas con otros poderes públicos y niveles de gobierno.

La gestión de una emergencia no puede ser una obligación ni responsabilidad de un solo órgano que actúe en solitario: requiere inevitablemente de una acción integral del Estado y la intervención de múltiples decisores políticos (a nivel estatal, regional y local) para reducir los riesgos a los que está expuesta una comunidad en situaciones de emergencia.

Desde hace tiempo, el Gobierno italiano ha sido duramente criticado por recurrir excesivamente a los decretos leyes, al igual que el Parlamento y sus dificultades para convertir en ley tales instrumentos en un tiempo tan reducido (60 días después de su entrada en vigor), convirtiéndole, muchas veces, en un mero ratificador de las decisiones tomadas por el Gobierno. La pandemia volvió a actualizar esta tendencia, y la actuación gubernamental frente a la crisis del Covid-19 no estuvo exenta de críticas. No obstante, la intervención parlamentaria en casos de urgencia y necesidad está lejos de ser superflua; tiene la importante función de legitimar y acotar las funciones legislativas otorgadas al Gobierno en situaciones extraordinarias: por una parte, el silencio del Parlamento frente a los decretos leyes emitidos por el Gobierno los priva de eficacia, por otra, aquél ejerce una función de control sobre el Gobierno en tanto que, en el momento de su conversión en ley, puede subsanar los defectos contenidos en los decretos leyes y realizar las modificaciones que considere oportunas para una mejor regulación en caso de ser necesario. Durante la conversión de un decreto, la ley sustituye al acto gubernamental, restableciendo así el orden de competencias de los tiempos ordinarios. De modo que, el papel del Parlamento es imprescindible para impedir que el proceso de producción normativa quede completamente invertido y el Poder Ejecutivo —el órgano que tiene la encomienda de ejecutar las decisiones del Poder Legislativo— termine por convertirse en el verdadero “poder decisor”.

Como se ha visto, las magistraturas ejercen una función crucial para hacer valer las disposiciones constitucionales y legales que conforman el régimen de emergencia italiano. A la Corte Constitucional corresponde revisar la constitucionalidad de los decretos leyes cuando existen conflictos competenciales entre el Estado y las regiones. Además, la jurisprudencia emitida por la Corte, junto al máximo órgano jurisdiccional administrativo, ha sido fundamental para sujetar el ejercicio de los poderes de emergencia a los vínculos formales y sustantivos. No sólo revisando que la acción gubernamental se ajuste a derecho, sino dilucidando sobre la naturaleza y alcances de las potestades extraordinarias en manos del Gobierno.

La regulación de las situaciones de emergencia, y sus diferentes grados de especificidad, juegan un papel fundamental en la asignación de funciones, responsabilidades y tareas entre los diversos actores del Estado que intervienen durante una emergencia. El régimen de emergencia italiano puede resultar complejo, poco coordinado y sin duda perfectible, pero parece lo suficientemente apto para evitar que la arbitrariedad y la improvisación se impongan a la acción gubernamental, impidiendo con ello que las emergencias terminen minando las bases del sistema democrático y constitucional. Sólo el tiempo dirá si dicho esquema será suficiente para resistir a la prueba de las catástrofes y calamidades futuras.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALCUBILLA, Enrique Arnaldo, “España: tres meses y una semana bajo el estado de alarma”, en *id.* y CANOSA USERA, Raúl, *El derecho constitucional ante el COVID-19. Las diferentes respuestas en el ámbito comparado*, España, Wolters Kluwer, 2020.
- ALIBRANDI, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *EPRS. Il diritto di eccezione: una prospettiva di diritto comparato*, Bruselas, Unión Europea, 2020, disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document/EPRS_STU\(2020\)651983](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document/EPRS_STU(2020)651983).

BOGDANDY, Armin von *et al.*, “La resistencia del Estado democrático de derecho en América Latina frente a la pandemia de COVID-19. Un enfoque desde el *ius commune*”, *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper*, núm. 35, 2020, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3702467.

COMISIÓN DE VENECIA, “Informe provisional sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros de la UE como resultado de la crisis del Covid-19 y su impacto en la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales”, Opinión No. 995/2020, 8 de octubre de 2020, disponible en: https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-10/Informe-provisional-sobre-las-medidas-adoptadas-ue--covid-19_0.pdf.

CUOCOLO, Lorenzo, “I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19: la reazione italiana”, en *id.* (coord.), *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, Génova, Federalismi.it, 2020, disponible en: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41288>.

DE NES, Matteo, “Emergenza Covid-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale”, *BioDiritto*, núm. 2, 2020, disponible en: <https://www.biodiritto.org/content/download/3843/45491/version/1/file/56+Mingardo.pdf>.

DÍAZ CREGO, María, “Uso (¿y abuso?) del derecho de excepción en los Estados miembros de la Unión Europea durante la pandemia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 48, 2022, disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.48.2021.32209>.

FEREJOHN, John y PASQUINO, Pasquale, “The law of the exception: A typology of emergency powers”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 2, núm. 2, 2004, disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210>.

FREEDOM HOUSE, *Democracy Under Lockdown. The impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*, octubre de 2020, disponible en: <https://freedomhouse.org/report/special-report/2020/democracy-under-lockdown>.

- FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World. Democracy under Siege*, marzo de 2021, disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>.
- FURNO, Erik, “Costituzione, fonti di diritto ed ordinanze emergenziali”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 4, 2021, disponible en: <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/erik-furno/costituzione-fonti-del-diritto-ed-ordinanze-emergenziali>.
- GINSBURG, Tom y VERSTEEG, Mila, “The bound executive: Emergency powers during the pandemic”, *International Journal of Constitutional Law*, núm. 19, 2021, <https://doi.org/10.1093/icon/moab059>.
- IDEA INTERNACIONAL, “Balance de las tendencias democráticas en América Latina y el Caribe, antes y durante la pandemia de la COVID-19. El estado de la democracia en el mundo”, Informe Especial, diciembre de 2020, <https://doi.org/10.31752/idea.2020.69>.
- LUCIANI, Massimo, “Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza”, *Rivista dell'Associazione Italiana Costituzionalisti*, núm. 2, 2020, disponible en: <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/massimo-luciani/il-sistema-delle-fonti-del-diritto-alla-prova-dell-emergenza>.
- MANGIA, Alessandro, “Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 2, 2021, disponible en: <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/alessandro-mangia/emergenza-fonti-fatto-e-fenomeni-di-delegificazione-temporanea>.
- MARAZZITA, Giuseppe, “Constitución italiana y estado de emergencia por Covid-19”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, vol. 48, 2021, disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/32200>.
- MIGNONE, Claudio, “La justicia administrativa”, en FERRARI, Giuseppe Franco (coord.), *Derecho administrativo italiano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, disponi-

ble en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3272/18.pdf>.

MINDUS, Patricia, “Nostalgia per Cincinnato? Elementi per una fenomenologia dell’emergenza”, *Materiali per una Storia della Cultura Giuridica*, núm. 2, 2007, disponible en: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1436/25509>.

MINGARDO, Giacomo, “Il ruolo del Comitato Tecnico-Scientifico in Italia e Francia nell’emergenza Covid-19”, *BioDiritto*, núm. 2, 2020, disponible en: <https://www.biodiritto.org/content/download/3843/45491/version/1/file/56+Mingardo.pdf>.

NICOTRA, Ida Angela, “Stato di necessità e diritti fondamentali, emergenza e potere legislativo”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 1, 2021, disponible en: <https://www.rivistaiaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/ida-angela-nicotra/stato-di-necessita-e-diritti-fondamentali-emergenza-e-potere-legislativo>.

PALLANTE, Francesco, “Il diritto costituzionale e l’emergenza Covid-19”, en BONARDI, Olivia *et al.* (coords.), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, Ediesse, 2020, disponible en: <https://boa.unimib.it/retrieve/handle/10281/277338/406573/Covid-19-e-diritti-dei-lavoratori.pdf>.

PALLANTE, Francesco, “Pandemia, sicurezza, democrazia”, *Questione Giustizia*, 31 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/3072/pallante-articolo-emergenza-e-costituzione-2-12-2021.pdf>.

RAFFIOTTA, Edoardo Carlo, “I poteri emergenziali del governo nella pandemia tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 2, 2021, disponible en: <https://www.rivistaiaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/edoardo-carlo-raffiotta/i-poteri-emergenziali-del-governo-nella-pandemia-tra-fatto-e-diritto-un-moto-perpetuo-nel-sistema-delle-fonti>.

SALEMA D’OLIVEIRA MARTINS, Margarida, “Los derechos fundamentales y la crisis sanitaria: el caso portugués”, en ALCUBILLA, Enrique Arnaldo y CANOSA USERA, Raúl, *El derecho*

constitucional ante el COVID-19. Las diferentes respuestas en el ámbito comparado, España, Wolters Kluwer, 2020.

SPUNTARELLI, Sara, “La dichiarazione dello stato di emergenza in Italia: presupposti e limiti”, *Annali della Facoltà Giuridica dell’Università di Camerino*, núm. 10, 2021, disponible en: https://afg.unicam.it/sites/afg.unicam.it/files/Spuntarelli_Dichiarazione%20stato%20di%20emergenza.pdf.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *Democracy Index 2020. In sickness and in health?*, 3 de febrero de 2020, disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>.