

DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO Y COVID-19 EN ITALIA*

Francesco PALLANTE**

I

Italia fue el primer país occidental en donde el Covid-19 mostró plenamente su peligrosidad inherente; y también fue el primero en reaccionar confinando a la población en sus casas y suspendiendo todas las actividades económicas y sociales no esenciales.

A pesar del confinamiento, que duró más de dos meses (del 9 de marzo al 18 de mayo de 2020), y de las medidas restrictivas — más suaves, pero no por ello menos incisivas— impuestas en los meses siguientes (hasta el 30 de abril de 2022) los costos que pagó Italia durante la pandemia han sido muy elevados. A mediados de julio de 2022, el número total de infectados superaba los 19.15 millones y el de muertes los 169 000. Para ese entonces, los datos oficiales reportaban un promedio aproximado de 90 muertes por semana y más de 100 000 nuevos infectados al día, con una tasa de positividad (relación entre pruebas efectuadas y positivos encontrados) que rondaba el 25%¹ Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre el exceso de mortalidad (es

* Traducción de María de Guadalupe Salmorán Villar.

** Universidad de Turín, Italia.

¹ Sobre la tendencia semanal de la pandemia por Covid-19 en Italia véase: <https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5351&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto>. El informe semanal de la Fundación GIMBE también es muy útil: <https://coronavirus.gimbe.org/emergenza-coronavirus-italia/monitoraggio-settimanale.it-IT.html>.

decir, la diferencia entre el número de defunciones asentadas en un año y el promedio registrado en los años anteriores), en 2020 Italia fue el país occidental con el mayor exceso de muertes entre la población (1.66 defunciones más por cada mil habitantes).²

La principal causa del fracaso sanitario en la gestión de la pandemia ha sido el giro economicista aplicado al sistema sanitario italiano en las últimas décadas. La prevalencia de la lógica económica sobre las necesidades sanitarias es la causa del insuficiente número de personal médico y enfermería, de la dotación insuficiente de camas hospitalarias (especialmente de cuidados intensivos) y, sobre todo, de una organización sanitaria centrada por completo en los hospitales en detrimento de la medicina territorial de base.³ El resultado, con la llegada del Covid-19, fue que las personas, cuando empezaban a enfermar, al no tener un médico local al cual asistir, acudían en masa a los hospitales, saturándolos por encima de su capacidad, y obligando a los médicos, por falta de recursos, a decidir a quién tratar y a quién dejar morir. En marzo de 2020, en la provincia de Bérgamo, el número de muertos fue tal que el Ejército tuvo que intervenir para enterrar a los cadáveres.⁴

En los meses siguientes, las dificultades que enfrentó el sistema sanitario italiano también fueron enormes. En concreto, se registraron gravísimas deficiencias en la contención de los brotes, el seguimiento y atención domiciliaria a las personas sintomáticas, en la búsqueda de los enfermos mediante campañas de pruebas de detección, en el seguimiento de las personas que dieron positivo al virus, en la definición de protocolos de ingreso y alta

² Consúltese el sitio web de la OMS: <https://www.who.int/data/sets/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-modelled-estimates>.

³ Cfr. Ferrara, R., *L'ordinamento della sanità*, Turín, Giappichelli, 2020. Sobre cómo influyó dicha organización en la respuesta a la pandemia, véase Agnoletto, V., *Senza respiro. Un'inchiesta indipendente sulla pandemia Coronavirus, in Lombardia, Italia, Europa. Come ripensare un modello di sanità pubblica*, Milán, Altreconomia, 2020.

⁴ Véase: <https://www.youtube.com/watch?v=gR5urgjttQo>.

hospitalaria, en el suministro de equipos de protección individual al personal sanitario (al menos 374 médicos y enfermeras enfermaron y murieron), en la apertura de residencias sanitario-asistenciales para ancianos a los enfermos de Covid-19 que ya no necesitaban hospitalización (provocando el contagio y muerte de miles de ancianos) y en la búsqueda y seguimiento de personas positivas asintomáticas. En todos estos aspectos, Italia se ha encontrado en dificultades cada vez que la curva de contagios ha vuelto a subir.

Mejores resultados se registraron en la campaña de vacunación:⁵ con más de 52 millones de personas protegidas (unos 49 millones gracias a la vacuna y poco menos de 3 millones debido a la recuperación de la enfermedad), el porcentaje de italianos mayores a los 12 años de edad protegidos con dos dosis de vacunas contra el Covid-19 se acerca al 97% (de los cuales casi el 89% recibieron también la tercera dosis). Más modesta, pero significativa, es la cobertura de la segunda dosis a los niños de entre 5 a 11 años, que asciende al 35% de los potencialmente vacunables (a lo que habría que añadir el 25% de menores que se han recuperado de la enfermedad). Insuficiente es, en cambio, la administración de la cuarta dosis a las personas inmunodeprimidas (con una cobertura de poco más del 36%) y pacientes de las residencias sanitarias,⁶ sujetos vulnerables y ancianos mayores de 80 años (con una cobertura, para las tres categorías, equivalente al 17%).⁷

Lo más desconcertante de este dramático panorama es la reciente decisión del Gobierno italiano de *reducir* el presupuesto destinado a la sanidad pública en comparación con el monto asignado antes de la pandemia. En 2024, Italia gastará en este rubro el 6.3% del PIB en salud, frente al 6.5% que ejerció en 2019 (ya en ese entonces uno de los porcentajes más bajos entre

⁵ Sobre el progreso de la campaña de vacunación: <https://www.governo.it/cscovid19/report-vaccini/>.

⁶ Como se les conoce a las casas hogar para adultos mayores (*N. de la T.*).

⁷ Véase: <https://coronavirus.gimbe.org/vaccini/richiami-vaccini.it-IT.html>.

los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y por debajo del umbral que la OMS considera el mínimo para que un sistema sanitario pueda realmente funcionar). Las ambiciones del sistema privado (que en la actualidad intercepta casi el 40% del gasto total en materia de salud) son vastas, y la pandemia ha sido vista por muchos como una oportunidad única para deshacerse de uno de los últimos grandes sectores reservados a la administración pública.

II

Pasando a los aspectos jurídicos de la gestión de pandemia, conviene subrayar en primer lugar que, a diferencia de otras cartas fundamentales, la Constitución italiana no contiene una regulación general para las situaciones de emergencia. La Asamblea Constituyente discutió su inclusión en dos supuestos, la ocurrencia de catástrofes naturales de importancia nacional⁸ y la proclamación del estado de sitio.⁹ Sin embargo, finalmente optó por no

⁸ El supuesto de catástrofes naturales (cuyo ejemplo emblemático fue el terremoto de Mesina de 1908) fue discutida, sobre todo, en la sesión plenaria del 5 de diciembre de 1947. Al respecto, se consideró suficiente aprobar una orden del día a fin de reafirmar la “tradicción italiana” de “unidad moral y [...] solidaridad [...] frente a las desgracias naturales” (H. Gasparotto). “La Asamblea Constituyente reconoce que, de conformidad con las tradiciones del país, las catástrofes nacionales comprometen la solidaridad de la Nación respecto a los daños y costes que de ellas se derivan” (H. Gasparotto).

⁹ La hipótesis del estado de asedio provocó un debate más amplio y profundo. Promovido por la Primera Subcomisión de la Comisión de la Constitución, gracias a una propuesta del H. Lucifero sobre la instauración de la censura militar en tiempos de guerra, el debate prosiguió también en la Primera Sección de la Segunda Subcomisión de la Comisión de Constitución. La idea, tomada de la Constitución francesa, era introducir la posibilidad de que, en caso de “peligro” para la República, la ley pudiese prever, por un periodo máximo de seis meses, ciertas formas y límites a la suspensión de los derechos constitucionales. Las posiciones se dividieron en dos, entre aquellos que creían peligroso contemplar una hipótesis como ésta, recordando los abusos del pasado (H. Togliatti) o temiendo las dificultades para volver de un estado de excepción

regular la emergencia propiamente dicha, sino sólo las facultades que puede ejercer el Gobierno en casos extraordinarios de necesidad y urgencia (artículo 77 constitucional) y tras la deliberación del estado de guerra por parte de las cámaras del Parlamento (artículo 78 constitucional).

Sin embargo, estos dos artículos no son las únicas disposiciones constitucionales en materia de emergencia. También es fundamental el artículo 16 de la Constitución, cuyo primer párrafo establece que “todo ciudadano podrá circular y residir libremente en cualquier parte del territorio nacional *salvo las limitaciones que la ley establezca de modo general por razones de salud o de seguridad*”. Se trata de una posible limitación que no es general, sino circunscrita a un derecho constitucional específico; aun así, con el confinamiento (*lockdown*) de la primavera de 2020 fue posible observar las amplias repercusiones que la limitación del derecho de circulación puede tener sobre todo el sistema de derechos, puesto que casi ninguna otra libertad puede ser ejercida concretamente sin gozar de la libertad de tránsito.¹⁰

A su vez, la referencia a las “razones de salud”, contenida en el artículo 16 constitucional, remite al artículo 32 de la Constitución, que estima a la salud no sólo como un “derecho fundamental del individuo” sino también como un “interés de la colectividad”. Nuevamente, hoy más que nunca tenemos la oportunidad de comprender el significado profundo de estas disposiciones constitucionales, y dotar de valor a la doctrina y jurisprudencia,¹¹

a la normalidad (H. Dossetti), y quienes consideraban peligroso *no* contemplar ni regular dicho supuesto, en tanto que, en cualquier caso, al verificarse un estado de necesidad, éste se habría impuesto de facto (H. La Rocca y, de manera más matizada, Hs. Mortati y Perassi).

¹⁰ Carrozzino, P., “Libertà di circolazione e soggiorno, principio di legalità e gestione dell’emergenza sanitaria da Covid-19”, *Osservatorio Aic*, núm. 3, 2020, pp. 126-141; Di Cosimo, G., “Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del coronavirus”, *Osservatorio sulle fonti*, Fascicolo speciale, 2020, pp. 565-576; Sagone, C., “La libertà di circolazione e le limitazioni poste per motivi di sanità nell’ordinamento regionale”, *Rivista Aic*, núm. 4, 2020, pp. 95-116.

¹¹ A partir de la Sentencia núm. 54/1979 de la Corte Constitucional.

que reconocen un lugar especial, entre los derechos constitucionales, precisamente al derecho a la salud y a la vida (reconocido en el artículo 2 constitucional).¹² En efecto, mientras los demás derechos pueden ser mutuamente limitables, mediante ponderación, el derecho a la vida es el único que merece ser calificado de absoluto: es decir, destinado a prevalecer siempre sobre los demás, por la simple y llana razón de que la vida es la precondition necesaria para el disfrute de cualquier otro derecho.¹³

III

Con base en el artículo 16 constitucional, la ley es, por tanto, el acto normativo a través del cual es posible restringir la libertad de circulación y residencia (y, más en general, todas las libertades constitucionales) en los casos previstos por la carta fundamental; es decir, como ya se ha dicho: *a*) cuando existen “razones de salud o de seguridad” que justifiquen su aprobación y *b*) siempre y cuando las limitaciones se establezcan “de forma general” (esto es, con respecto no a sujetos individuales sino a categorías de sujetos: por ejemplo, los infectados por el virus, los residentes en zonas donde el contagio es más intenso, los no vacunados o, de forma más amplia, el conjunto de la población).

No es difícil comprender por qué es necesaria una ley para limitar un derecho constitucional: la ley, un acto del Parlamento, garantiza que todos, mayoría y oposición, participen en la decisión a adoptar, teniendo las mismas posibilidades de intervenir en su discusión. Los actos de gobierno con fuerza de ley —el decreto legislativo delegado (artículo 76 constitucional) y el decreto ley (artículo 77 constitucional)— son equiparados a las leyes, ya

¹² Corte Constitucional, Sentencia núm. 233/1996.

¹³ Grandi, F., “L’art. 32 nella pandemia: sbilanciamento di un diritto o «recrudescenza» di un dovere?”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2021; y Noccelli, M., “La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute”, *Federalismi.it*, núm. 6, 2020.

que no dejan de ser actos normativos que, antes o después de su emisión, requieren de la intervención del Parlamento (ya sea mediante delegación legislativa o conversión en ley, respectivamente). Por tanto, al darse las condiciones necesarias, los actos con fuerza de ley también deben considerarse idóneos para limitar el derecho constitucional de circulación.¹⁴

Además, hay que considerar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y la doctrina mayoritaria, el artículo 16 constitucional prevé una reserva de ley relativa, no absoluta:¹⁵ esto significa que la ley (o un acto gubernamental equivalente) no necesariamente debe establecer a detalle todas y cada una de las medidas limitativas de la libertad, sino que puede limitarse a definir el marco normativo general, confiando a subsecuentes actos jurídicos secundarios del Gobierno la precisión de tales medidas.

IV

En este contexto, ya antes de la pandemia, el ordenamiento jurídico italiano preveía dos actos normativos con miras a regular el marco institucional de la intervención del Gobierno en caso de emergencia. Se trata del Decreto Legislativo 1/2018 (Código

¹⁴ En la extensa literatura sobre el tema, véase: Balduzzi, R. y Sorrentino, F., “Riserva di legge”, *Enciclopedia del diritto*, Milán, Giuffrè, 1989, vol. XL, pp. 1207 y ss.; Di Giovine, A., *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, Turín, Giappichelli, 1969; Piccirilli, G., *La riserva di legge: evoluzioni costituzionali, influenze sovratutali*, Turín, Giappichelli, 2019.

¹⁵ Así lo dictaminó el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 68/1964. Sin embargo, las posiciones en doctrina son más complejas. A favor de la tesis según la cual la reserva es relativa: *cf.* Mazziotti, M., “Circolazione (libertà di)”, *Enciclopedia del diritto*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1960, vol. VII, p. 22, y De Siervo, U., “Soggiorno, circolazione, emigrazione (libertà di)”, *Novissimo Digesto Italiano*, Turín, Utet, 1970, vol. XVII, p. 820. Para la tesis contraria, según la cual la reserva es absoluta: *cf.* Barbera, A., *I principi costituzionali della libertà personale*, Milán, Giuffrè, 1967, p. 174, y Pace, A., *Problemmatica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padua, Cedam, 1992, p. 283.

de Protección Civil)¹⁶ y la ley que instituye el Servicio Sanitario Nacional (Ley 833/1978).¹⁷

De conformidad con el Decreto Legislativo 1/2018 (artículos 24 y 25), en caso de emergencia de importancia nacional (artículo 7, párr. 1, inciso c), el Consejo de Ministros decide sobre el “estado de emergencia” —fijando su duración, por un máximo de doce meses (renovable por otros doce) y su extensión territorial— y autoriza al presidente del Consejo de Ministros y a los responsables de la Protección Civil para adoptar, en acuerdo con las regiones afectadas, ordenanzas derogatorias de cualquier disposición vigente, siempre y cuando se precisen las disposiciones legales derogadas y se respeten, en todo caso, los principios generales del ordenamiento jurídico y del derecho de la Unión Europea.

Con base en la Ley 833/1978 (artículo 32): *a*) si la emergencia es nacional o multirregional, el ministro de salud está facultado para dictar ordenanzas contingentes y urgentes en materia de higiene y salud pública; *b*) si la emergencia es regional o local, la facultad de dictar ordenanzas corresponde al presidente de la región o al alcalde.

V

Los dos actos normativos antes mencionados sirvieron al Gobierno como punto de referencia para gestionar las primeras fases de la emergencia por Covid-19.

En primer lugar, con base en el Decreto Legislativo 1/2018 —y a raíz de la declaración de 30 de enero de 2020 en la que la OMS calificó la propagación del Covid-19 como una “emergen-

¹⁶ En italiano, “Codice della protezione civile”. Cfr. Cardone, A., “Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia”, *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo speciale, 2020, pp. 313-350, y Conzutti, A., “Quandoque bonus dormitat codex? La strana «quiescenza» del consolidato sistema di protezione civile”, *Osservatorio sulle Fonti*, núm. 2, 2021, pp. 393-472.

¹⁷ En italiano “Legge dell’Istituzione del servizio sanitario nazionale”.

cia de salud pública de importancia internacional”— el Consejo de Ministros acordó, el 31 de enero de 2020, el estado de emergencia sanitaria. En sucesivas deliberaciones del Consejo de Ministros, el estado de emergencia fue extendido hasta el 31 de julio de 2021. Y posteriormente fue prorrogado mediante decretos leyes, hasta el 31 de marzo de 2022.¹⁸ A partir del 1o. de abril de 2022 cesó el estado de emergencia.

Así, a partir de la declaración inicial del estado de emergencia, el titular del Departamento de Protección Civil adoptó ordenanzas relativas a cuestiones organizativas de la gestión de emergencias, principalmente para instituir el Comité Técnico y Científico como órgano consultivo del Gobierno y simplificar los trámites de compra de todo el material necesario.

A su vez, el ministro de salud intervino, en virtud de la Ley 833/1978, con sus propias ordenanzas, para regular otras cuestiones organizacionales y dictar las primeras medidas de cuarentena, y cierre de escuelas y actividades económicas.

Tras estas primeras acciones, el Gobierno prefirió adoptar una normativa específicamente concebida para hacerle frente al Covid-19,¹⁹ aprobando un impresionante número de decretos leyes.²⁰ El número fue tan elevado que el Parlamento tuvo

¹⁸ Decreto Ley 105/2021 (convertido en la Ley 126/2021) y Decreto Ley 221/2021 (convertido en la Ley 11/2022).

¹⁹ Para consulta de la lista actualizada: <https://www.governo.it/it/coronavirus-normativa>.

²⁰ Cfr. Brunelli, G., “Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria”, *Rivista Aic*, núm. 1, 2021, pp. 385-398; Catelani, E., “I poteri del Governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2020, pp. 727-746; Clemente Di San Luca, G., “Emergenza pandemica e strumentario giuridico-istituzionale”, *Diritto Pubblico*, núm. 1, 2021, pp. 83-125; Curreri, S., “Il Parlamento nell’emergenza”, *Osservatorio Aic*, núm. 2, 2020, pp. 214-242; De Siervo, U., “Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime espressioni”, *Osservatorio delle Fonti*, Fascicolo speciale 2020, pp. 299-312; Francaviglia, M., “Decretazione d’urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell’emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale”, *Diritto Pubblico*, núm. 2, 2020, pp. 361-384; Grisolia, M. C., “Il rapporto Governo-Parlamento nell’esercizio

dificultades para convertirlos en ley dentro del plazo de 60 días, a partir de su entrada en vigor; en aras de superar tales inconvenientes, se utilizaron procedimientos especiales de dudosa constitucionalidad,²¹ que *de facto* impidieron la discusión parlamentaria de los decretos leyes adoptados por el Gobierno.²²

Paralelamente, durante la pandemia se ha producido una normativa muy cuantiosa: a) los decretos del presidente del Consejo de Ministros (DPCM),²³ b) las ordenanzas de la Protección

della funzione normativa durante l'emergenza Covid-19", *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo speciale 2020, pp. 596-604; Lippolis, V., "Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia", *Rivista Aic*, núm. 1, 2021, pp. 268-277; Lucarelli, A., "Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria", *Rivista Aic*, núm. 2, 2020, pp. 559-583; Luciani, M., "Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza", *Rivista Aic*, núm. 2, 2020, pp. 137-140; Marini, F. S., "Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge", *Federalismi.it*, núm. 12, 2020; Venanzoni, A., "L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione", *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2020, pp. 491-503.

²¹ Pandolfelli, M., "Abrogazione di disposizioni di un decreto-legge ad opera di altro decreto-legge: l'incertezza e i problemi derivanti dall'emergenza", *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2020, pp. 302-309, y Rossi, E., "Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)", *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo speciale 2020, pp. 641-658.

²² Biondi, F. y Villaschi, P., "Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria", *Federalismi.it*, núm. 18, 2020; Calvano, R., "Brevi note su emergenza Covid e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale", *Federalismi.it*, núm. 21, 2020; Lupo, N., "L'attività parlamentare in tempi di coronavirus", *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2020, pp. 121-142; Malaschini, A., "Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza Covid-19", *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2020, pp. 267-283; Mazza, R., "La «parlamentarizzazione» dell'emergenza Covid-19 tra norme e prassi", *Federalismi.it*, núm. 12, 2021; Pignataro, M., "Come preservare la continuità dell'attività parlamentare ai tempi del Covid-19? Alcune riflessioni sul lavoro «a distanza» e le vie percorribili a normativa vigente", *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2020, pp. 486-506; Scaccia G. y Carboni, A., "Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza", *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2020, pp. 122-134.

²³ En italiano, "Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri". Véase: <https://www.governo.it/it/coronavirus-normativa>. La doctrina ha debatido sobre la

Civil,²⁴ c) las ordenanzas del comisario para la emergencia Covid-19,²⁵ d) las ordenanzas del ministro de salud,²⁶ e) las ordenanzas de las regiones²⁷ y f) las ordenanzas de los municipios.²⁸

VI

En aras de claridad, es posible identificar tres fases diferentes en la actividad normativa del Estado durante la emergencia sanitaria:²⁹

naturaleza jurídica sustantiva de estos DPCM. Para algunos, dado que actúan como disposiciones de aplicación de decretos leyes, son reglamentos (Cuocolo, L., “I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata”, *Federalismi.it*, núm. 6, 2020, p. 13). Para otros, en tanto que remiten a la declaración del estado de excepción y prevén el fin de su vigencia (son provisionales), tienen el carácter de ordenanzas (Luciani, M., *op. cit.*, pp. 123 y ss.). La Corte Constitucional abordó esta cuestión en la Sentencia 198/2021, en la que dictaminó que los DPCM deben considerarse como reglamentos. Para un marco más amplio de los DPCM como fuente reguladora, *cf.* Rubechi, M., “I d.P.C.m. della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare”, *Federalismi.it*, núm. 27, 2021.

²⁴ Véase: <https://www.protezionecivile.it/attivita-rischi/rischio-sanitario/emergenze/coronavirus/normativa-emergenza-coronavirus>.

²⁵ Véase: <https://www.governo.it/it/node/14421>.

²⁶ Véase: <https://www.governo.it/it/node/14421>.

²⁷ Véase: <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41644>. *Cfr.* Baldini, V., “Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali”, *dirittifondamentali.it*, núm. 1, 2020; Furlan, F., “Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid-19”, *Federalismi.it*, núm. 26, 2020; Lavagna, G., “Il Covid-19 e le Regioni. Uso e «abuso» delle ordinanze extra-ordinem dei Presidenti regionali”, *Federalismi.it*, núm. 17, 2021; Romano, A., “I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19”, *Federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, núm. 1, 2020; Trabucco, D., “I «sovrani» regionali: le ordinanze dei presidenti delle giunte al tempo del covid-19”, *dirittifondamentali.it*, núm. 1, 2021.

²⁸ Véase: <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41646>. *Cfr.* De Siano, A., “Ordinanze sindacali e annullamento prefettizio ai tempi del Covid-19”, *Federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, núm. 1, 2020.

²⁹ Algostino, A., “Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2021; Azzariti, G., “Il diritto costituzionale d'eccezione”, *Costituzionalismo*.

1. La primera fase se caracteriza por dos decretos leyes, aprobados inmediatamente después de la proclamación de la emergencia sanitaria: el Decreto Ley 6/2020 y el Decreto Ley 19/2020.

A. El Decreto Ley 6/2020 (convertido en la Ley 13/2020) establecía:

- que el presidente del Consejo de Ministros adoptara por decreto propio (DPCM) “todas las medidas de contención y gestión adecuadas y proporcionadas a la evolución de la situación epidemiológica”, incluso fuera de las zonas donde hubiera personas positivas al virus y sin prede-terminar la duración de las medidas adoptadas;³⁰
- que, en espera de la adopción de los DPCM, las regiones podrían, en casos de extrema necesidad y urgencia, adoptar las medidas necesarias con base en el artículo 32 de la Ley 833/1978;
- que correspondía a los prefectos controlar el cumplimiento de las medidas adoptadas, recurriendo tanto a las fuerzas del orden como a las fuerzas armadas, para imponer la sanción penal prevista en el artículo 650 del Código Penal (que sanciona el incumplimiento de las

it, núm. 1, 2020; Caretti, P., “I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato”, *Osservatorio delle Fonti*, Fascicolo speciale 2020, pp. 295-298; Cantaro, A., *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Turín, Giappichelli, 2021; Cecere, A. M., “Ruoli e competenze dei diversi livelli istituzionali nella gestione della pandemia Covid-19 in Italia tra distoniche sistemiche e carenze strutturali”, *Rivista Aic*, núm. 3, 2021, pp. 358-378; Tripodina, C., “La Costituzione al tempo del Coronavirus”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2020.

³⁰ A continuación, se adoptaron una serie de decretos del primer ministro con medidas cada vez más restrictivas, véanse los DPCM de las siguientes fechas 25.2.2020, 1.3.2020, 4.3.2020, 8.3.2020, 9.3.2020 11.3.2020, 22.3.2020 (Candido, A., “Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del Covid-19” y Allegretti, U., “Il trattamento dell’epidemia di «coronavirus» come problema costituzionale e amministrativo”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2020, pp. 419-428 y 456-463, respectivamente).

medidas de la autoridad), a menos que el acto cometido constituyera un delito más grave.

Es evidente cómo este primer decreto ley vulneraba la reserva de ley reconocida en el artículo 16 de la Constitución: en efecto, permitir al presidente del Consejo de Ministros establecer “las medidas de contención y de gestión adecuadas y proporcionadas a la evolución de la situación epidemiológica”, se comportaba *de facto* como una remisión “en blanco” a la actividad normativa del Gobierno.

B. Ante las críticas, el Gobierno intervino rápidamente con el Decreto Ley 19/2020³¹ (convertido en la Ley 35/2020), que derogaba el Decreto Ley 6/2020 y disponía lo siguiente:

- que el presidente del Consejo de Ministros adoptara, mediante DPCM, una o más medidas de las expresamente enunciadas en el artículo 1 del mismo Decreto Ley 19/2020³² (y no ya, genéricamente, cualquiera que

³¹ U. Allegretti, “Una normativa più definitiva sulla lotta all’epidemia del coronavirus?”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2020, pp. 517-520, y Cintioli, F., “Sul regime del *lockdown* in Italia (note sul Decreto Legge n. 19 del 25 marzo 2020)”, *Federalismi.it*, núm. 10, 2020.

³² Las medidas que podían adoptarse en virtud del artículo 1 son las siguientes: restricción de circulación; cierre de espacios públicos; limitación o prohibición de salida y entrada a determinados territorios (municipales, provinciales o regionales); cuarentena para personas enfermas y personas que hayan estado en contacto con ellas; restricciones o prohibiciones de celebrar reuniones; limitación o suspensión de eventos públicos o manifestaciones públicas de cualquier tipo; suspensión de ceremonias civiles y religiosas; restricción de ingreso a los lugares de culto; cierre de lugares de reunión (cines, teatros, centros recreativos, etc.); suspensión de reuniones, congresos y seminarios; limitación o suspensión de manifestaciones y eventos deportivos así como cierre de gimnasios, piscinas, instalaciones deportivas; limitación o suspensión de juegos al aire libre y actividades motoras; limitación, reducción, suspensión o cancelación de los servicios de transporte de personas y mercancías; suspensión de los servicios educativos para menores, de las actividades de enseñanza en las escuelas de todos los grados y niveles y de las universidades; suspensión de viajes educativos; limitación o suspensión de los servicios de museos y lugares de cultura; limitación de la

considerara necesaria, como permitía el Decreto Ley 6/2020) y que tales medidas tendrían una vigencia no superior a 30 días, prorrogables en más de una ocasión. De esta manera, es un acto con fuerza de ley el que establecía las limitaciones que podían adoptarse en abstracto; mientras que las medidas a adoptarse en concreto, y en qué partes del territorio nacional, serían decididas mediante DPCM, “según principios de adecuación y proporcionalidad de conformidad con el riesgo realmente presente en partes específicas del territorio nacional o en la totalidad de este”;³³

- que en casos de extrema necesidad y urgencia, y en espera de la aprobación del DPCM, las medidas precisadas en el artículo 1 podrían ser adoptadas por el ministro de salud mediante ordenanza dictada en virtud del artículo 32 de la Ley 833/1978 o, en su caso, por el presidente de la región, si el empeoramiento del riesgo sanitario se limitase al territorio de una región, mediante propia ordenanza ulteriormente restrictiva;
- que la violación de las medidas prescritas (por los DPCM u ordenanzas ministeriales o regionales) fuese castigada por los prefectos —con base en controles efectuados tanto por la policía como por las fuerzas armadas—, ya no con una sanción penal, sino con una sanción adminis-

presencia física de los empleados en las oficinas de la administración pública, excepto para los servicios esenciales; limitación o suspensión de los procedimientos de insolvencia; limitación o suspensión de las actividades comerciales minoristas, salvo las necesarias para asegurar la disponibilidad de productos agrícolas, alimentarios y de primera necesidad; limitación o suspensión de la suministro al público de bebidas y alimentos; limitación o suspensión de otras actividades empresariales o profesionales; limitación a la celebración de ferias y mercados; prohibiciones o limitaciones para acompañar a los pacientes en los establecimientos de salud; limitación de acceso a familiares y visitantes en los establecimientos de salud e instituciones penitenciarias.

³³ Baldini, V., “Proporzionalità e adeguatezza versus prevenzione nel controllo di razionalità delle misure di contrasto all’ emergenza sanitaria: tra premesse di metodo e percezioni esgetiche”, *dirittifondamentali.it*, núm. 1, 2021.

trativa (salvo la violación de la cuarentena, que siguió siendo un delito penal).

La Corte Constitucional se pronunció sobre el Decreto Ley 19/2020 en la Sentencia 198/2021, no encontrando ningún problema de inconstitucionalidad.

Los problemas mayores han provenido de algunas regiones (y algunos municipios) que han incumplido la normativa estatal al aprobar ordenanzas con limitaciones más permisivas que las previstas en los DPCM. Dando lugar a graves confusiones normativas y, en algunos casos, a litigios administrativos promovidos por el Estado, mediante los cuales los jueces administrativos han anulado las ordenanzas regionales (o municipales). Una región intentó superar las restricciones estatales aprobando una ley más permisiva, pero la Corte Constitucional la declaró inconstitucional (Sentencia 37/2021), reconociendo que la lucha contra la pandemia es una competencia normativa exclusiva del Estado.³⁴

2. La segunda fase está marcada por el Decreto Ley 33/2020 (convertido en la Ley 74/2020).³⁵ Este nuevo decreto preveía:

- que el presidente del Consejo de Ministros siguiera adoptando, mediante DPCM, una o más medidas expresamente enunciadas en el artículo 1 del Decreto Ley 19/2020;
- que las regiones dieran seguimiento, día con día, a la evolución de la pandemia en sus propios territorios, con

³⁴ Baldini, V., “Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale? Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale”, *dirittifondamentali.it*, núm. 1, 2021; Caravita, B., “La Corte sulla Valle d’Aosta: come un bisturi nel burro dell’competenze (legislative) regionali”, *Federalismi.it*, núm. 11, 2021; Poggi, A. y Sobrino, G., “La Corte, di fronte all’emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?) (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021)”, *Osservatorio Aic*, núm. 4, 2021, pp. 231-261.

³⁵ Allegretti, U., “Osservazioni sulla lotta al coronavirus all’inizio della ‘seconda fase’”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2020, pp. 1-8.

base en los veintiún parámetros establecidos en el decreto del ministro de salud (de fecha 30.4.2020),³⁶ y comunicaran diariamente los datos a dicho Ministerio;

- que el ministro de salud —basándose en los datos regionales y previa consulta al Comité Técnico Científico— clasificara, mediante sus propias ordenanzas, las regiones en “blancas” (bajo riesgo), “amarillas” (riesgo medio) y “rojas” (alto riesgo), estableciendo cuáles de las medidas restrictivas previstas en el DPCM debieran aplicarse según la situación determinada;
- que, en la espera de la intervención del Estado, las regiones pudieran introducir, en función de la evolución de la pandemia: *a)* medidas restrictivas en observancia a las emprendidas por el Estado (informando siempre al ministro de salud) o *b)* medidas que ampliaran los alcances de las medidas adoptadas por el Estado (inicialmente informando al ministro de salud; posteriormente, a partir del Decreto Ley 125/2020, con el acuerdo del ministro de salud).

En pocas palabras: la función de los DPCM es determinar las medidas restrictivas, mientras que la de las ordenanzas del ministro de salud es establecer en qué territorios deben aplicarse en función de la gravedad de la situación.

Además, el Decreto Ley 33/2020 estableció medidas de alcance nacional con respecto a la circulación al interior de las regiones (que cesarían el 18 de junio de 2020) y entre regiones (vigentes hasta el 2 de junio de 2020) y en materia de educación. Este marco normativo, que inicialmente debía durar hasta el 31 de julio de 2020, fue prorrogado, mediante decretos leyes, hasta el 31 de diciembre de 2021.

³⁶ El decreto del Ministerio de Salud de 30.4.2020 fue aprobado con base en el artículo 2, párr. 11 y el anexo 10 del DPCM de 26.4.2020, el cual, a su vez, fue aprobado con base en el Decreto Ley 19/2020.

Dos fueron las principales críticas durante esta fase: la primera cuestión crítica tiene que ver con el deficiente seguimiento de la evolución de la pandemia en los territorios de las regiones. Por un lado, éstas no estaban equipadas para controlar cada uno de los veintiún parámetros previstos (a tal grado que el Decreto Ley 105/2020, convertido en la Ley 126/2021, los redujo a tres);³⁷ por otra parte, las regiones han sido objeto de presiones por el sector empresarial, el cual, para evitar nuevos bloqueos a las actividades económicas, exigían que se asentaran situaciones menos riesgosas a las realmente existentes. *De facto*, los examinados se convirtieron examinadores de sí mismos, en muchos casos, haciendo prevalecer los intereses económicos sobre las necesidades sanitarias.³⁸

El segundo aspecto que levantó críticas, en agosto de 2020, se refiere al intento del Gobierno por mantener en secreto las ac-

³⁷ Grosso, E., “Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell’emergenza. È proprio vero che «nulla potrà più essere come prima»?”, *Federalismi.it*, núm. 16, 2020, pp. XIII y ss.

³⁸ Bilancia, F., “Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato-Regioni”, *Diritto Pubblico*, núm. 2, 2020, pp. 333-360; Bin, R., “Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?”, *Le Regioni*, núm. 3, 2021, pp. 493-500; Carloni, E., “La crisi Coronavirus come problema di geografia amministrativa”, *laCostituzione.info*, 12 de mayo de 2020; Delledonne, G. y Padula, C., “Accentramento e differenziazione nella gestione dell’emergenza pandémica”, *Le Regioni*, núm. 4, 2020, pp. 753-780; Longo, E., “Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19”, *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo speciale, 2020, pp. 409-435; Masala, P., “I diritti fra Stato e Regioni nell’emergenza sanitaria, a vent’anni dalla revisione del Titolo V: quali lezioni possono trarsi e quale «ribilanciamento» occorre realizzare, per una più efficace garanzia dell’uguaglianza sostanziale?”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2021; Morelli, A., “I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell’emergenza sanitaria”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2020, pp. 746-760; Poggi, A., “Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare”, *Federalismi.it*, núm. 25, 2020; Ruggeri, A., “Autonomia e unità-indivisibilità della Repubblica: il modello costituzionale alla prova dell’emergenza”, *dirittifondamentali.it*, núm. 3, 2020; Scaccia, G. y D’Orazi, C., “La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2020, pp. 109-120.

tas del Comité Técnico y Científico, el principal órgano consultivo sobre la pandemia. Fue gracias a la interposición de algunos recursos judiciales que fueron publicadas³⁹ las actas, las cuales revelaban que, en las primeras semanas de la emergencia sanitaria, el Gobierno había retrasado el cierre de algunas de las zonas más productivas del norte de Italia y, cuando finalmente decidió cerrarlas, comprometió a todo el territorio nacional, a pesar de que la situación sanitaria en el centro y sur del país era mucho menos grave. Poniendo en evidencia el sometimiento del Gobierno italiano al sistema económico septentrional.

3. En la tercera fase, destacan dos actos normativos principales: el Decreto Ley 52/2021 (convertido en la Ley 87/2021) y el Decreto Ley 172/2021 (convertido en la Ley 3/2022).

A. El Decreto Ley 52/2021 introdujo una importante novedad: el “certificado verde” (o *green pass*). El *green pass*⁴⁰ es un documento administrativo expedido a toda persona que: *a*) se haya vacunado, *b*) que haya contraído el virus y se haya recuperado, y *c*) se haya sometido a una prueba rápida de antígenos (con una duración de 48 horas) o molecular (de 72 horas de duración) con resultado negativo.⁴¹ La expedición de este documento permitiría a su titular acceder a lugares concurridos (desde restaurantes a medios de transporte)⁴² y, a partir del 15 de octubre de 2021, a los lugares de trabajo (públicos y privados). Los menores de 12

³⁹ Véase: <https://www.fondazioneuigiainaudi.it/i-verbali-del-comitato-tecnico-scientifico/> (que reporta el punto de vista de los promotores del recurso).

⁴⁰ Bertolino, C., “«Certificato verde Covid-19» tra libertà ed eguaglianza”, *Federalismi.it*, núm. 15, 2021; Poggi, A., “Green pass, obbligo vaccinale e le scelte del Governo”, *Federalismi.it*, núm. 21, 2021; Rigano, F. y Terzi, M., “Certificazioni verdi Covid-19 e obbligo vaccinale: appunti di legittimità costituzionale”, *Osservatorio sulle Fonti*, núm. 5, 2021, pp. 146-162.

⁴¹ La normativa, en esta materia, fue modificada mediante los decretos leyes 105/2021, 111/2021 y 127/2021.

⁴² Más precisamente a los servicios de restaurante en espacios cerrados, espectáculos abiertos al público, museos y lugares de cultura, piscinas y gimnasios, festivales y ferias, congresos, centros termales, parques infantiles, centros de ocio, salas de juegos, colegios y universidades, medios de transporte de larga distancia, servicios hoteleros, vestuarios en centros deportivos, servicios de

años y las personas con enfermedades incompatibles con la vacuna estarían exentos de dicho documento. El certificado verde ha recibido duras críticas por parte de quienes lo consideraban un acto discriminatorio entre vacunados y no vacunados. Sin embargo, estas críticas son infundadas, ya que el principio de igualdad exige tratar por igual, no a todos indistintamente, sino a aquellos que son iguales;⁴³ y, en este sentido, los no vacunados no son iguales a los vacunados, en tanto que éstos corren un mayor riesgo de enfermar (gravemente) y ser contagiosos respecto de los primeros.

B. El Decreto Ley 172/2021 introdujo la obligación de vacunación⁴⁴ para las personas mayores de 50 años y para el personal escolar, y todos los centros de educación y formación, los sectores de defensa, seguridad pública y rescate, la policía local, las instituciones penitenciarias, los servicios de seguridad y todos los centros sanitarios y sociosanitarios (para el personal sanitario la obligación ya estaba prevista en el Decreto Ley 22/2021, convertido en la Ley 76/2021).⁴⁵ Para todas estas categorías, la falta de vacunación supondría un impedimento para desarrollar las propias actividades laborales y la suspensión de la remuneración respectiva; no obstante, quedaba garantizado el derecho a conservar la relación de trabajo.

Para algunos, la obligación de vacunación es contraria a la Constitución, a pesar de que el artículo 32, párr. 2, de la carta fundamental italiana reconozca la posibilidad de establecer, mediante ley, tratamientos de salud obligatorios, siempre que se

transporte ferroviario regional e interregional y servicios de transporte público local.

⁴³ Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en la Sentencia 53/1957.

⁴⁴ Morana, D., “Obblighi e raccomandazioni in tema di vaccinazioni, tra discrezionalità legislativa ed estensione del diritto all’equo indennizzo (in nota a Corte cost., sent. n. 118/2020)”, *Osservatorio Aic*, núm. 1, 2021, pp. 233-250.

⁴⁵ Flore, S., “Obbligo vaccinale e obiezione di coscienza nel caso del Covid-19”, *dirittifondamentali.it*, núm. 3, 2021 y Romboli, R., “Obbligo di vaccinazione anti Covid e principi costituzionali: a proposito del d.l. n. 44/2021”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2021, pp. 673-676.

realicen con respeto a la persona humana.⁴⁶ Todos los recursos judiciales promovidos en contra de la obligación de vacunación han sido desestimados.

VII

Casi todas las medidas, hasta ahora referidas, llegaron a su fin con la conclusión del estado de emergencia, establecida en el Decreto Ley 24/2022. El 1o. de abril de 2022 se disolvió el Comité Técnico y Científico. A partir del 1o. de mayo de 2022, desaparecería la obligación de poseer el certificado verde para poder trabajar y acudir a lugares concurridos (a excepción de los hospitales). El 15 de junio de 2022 expiró también la obligación de vacunación para las personas mayores de 50 años y demás categorías antes mencionadas.

Hasta el 30 de septiembre de 2022, se mantuvo la obligación de portar cubrebocas: *a*) en hospitales y centros sanitarios y *b*) en medios de transporte. Un acuerdo entre las organizaciones patronales y sindicatos estableció la obligación de llevar cubrebocas en los lugares de trabajo hasta el 30 de junio de 2022.

Evidentemente, el Gobierno esperaba que, con la llegada del verano, la eliminación de las restricciones no provocaría un aumento significativo de los contagios. Sin embargo, la situación empeoraría rápidamente y, aunque las vacunas hacen que la enfermedad sea menos grave para muchos, la presión sobre los hospitales aumentó nuevamente y nueve regiones (de 20) volvieron a clasificarse como de alto riesgo. A dos años y medio del inicio de la pandemia, cada vez que aumentan los contagios, el sistema nacional de salud se encuentra en apuros, como si se tratase de la primera vez.

⁴⁶ Curreri, S., “Sulla costituzionalità dell’obbligo di vaccinazione contro il Covid-19”, *laCostituzione.info*, 28 de agosto de 2021.

BIBLIOGRAFÍA

- AGNOLETTO, V., *Senza respiro. Un'inchiesta indipendente sulla pandemia Coronavirus, in Lombardia, Italia, Europa. Come ripensare un modello di sanità pubblica*, Milán, Altreconomia, 2020.
- ALGOSTINO, A., “Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2021.
- ALLEGRETTI, U., “Il trattamento dell'epidemia di «coronavirus» come problema costituzionale e amministrativo”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2020.
- ALLEGRETTI, U., “Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del coronavirus?”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2020.
- AZZARITI, G., “Il diritto costituzionale d'eccezione”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2020.
- BALDINI, V., “Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali”, *dirittifondamentali.it*, núm. 1, 2020.
- BALDINI, V., “Proporzionalità e adeguatezza versus prevenzione nel controllo di razionalità delle misure di contrasto all'emergenza sanitaria: tra premesse di metodo e percezioni esegetiche”, *dirittifondamentali.it*, núm. 1, 2021.
- BALDINI, V., “Conflicto de competencias entre Estado y Región en la lucha contra la pandemia. Un sindicato político de la Corte constitucional? Reflexiones a margen de la sent. n. 37 del 2021 de la Corte constitucional”, *dirittifondamentali.it*, núm. 1, 2021.
- BALDUZZI, R. y SORRENTINO, F., “Reserva de ley”, *Enciclopedia del diritto*, Milán, Giuffrè, 1989, vol. XL.
- BARBERA, A., *I principi costituzionali della libertà personale*, Milán, Giuffrè, 1967.

- BERTOLINO, C., “«Certificado verde Covid-19» tra libertà ed eguaglianza”, *Federalismi.it*, núm. 15, 2021.
- BILANCIA, F., “Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato-Regioni”, *Diritto Pubblico*, núm. 2, 2020.
- BIN, R., “Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?”, *Le Regioni*, núm. 3, 2021.
- BIONDI, F. y VILLASCHI, P., “Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria”, *Federalismi.it*, núm. 18, 2020.
- BRUNELLI, G., “Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria”, *Rivista Aic*, núm. 1, 2021.
- CALVANO, R., “Brevi note su emergenza Covid e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale”, *Federalismi.it*, núm. 21, 2020.
- CANDIDO, A., “Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del Covid-19”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2020.
- CANTARO, A., *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Turín, Giappichelli, 2021.
- CARAVITA, B., “La Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro dell'competenze (legislative) regionali”, *Federalismi.it*, núm. 11, 2021.
- CARDONE, A., “Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia”, *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo speciale, 2020.
- CARETTI, P., “I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato”, *Osservatorio delle Fonti*, Fascicolo speciale 2020.
- CARLONI, E., “La crisi Coronavirus come problema di geografia amministrativa”, *laCostituzione.info*, 12 de mayo de 2020.

- CARROZZINO, P., “Libertà di circolazione e soggiorno, principio di legalità e gestione dell’emergenza sanitaria da Covid-19”, *Osservatorio Aic*, núm. 3, 2020.
- CATELANI, E., “I poteri del Governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2020.
- CECERE, A. M., “Ruoli e competenze dei diversi livelli istituzionali nella gestione della pandemia Covid-19 in Italia tra distonie sistemiche e carenze strutturali”, *Rivista Aic*, núm. 3, 2021.
- CINTIOLI, F., “Sul regime del *lockdown* in Italia (note sul Decreto Legge n. 19 del 25 marzo 2020)”, *Federalismi.it*, núm. 10, 2020.
- CLEMENTE DI SAN LUCA, G., “Emergenza pandemica e strumentario giuridico-istituzionale”, *Diritto Pubblico*, núm. 1, 2021.
- CONZUTTI, A., “Quandoque bonus dormitat codex? La strana «quiescenza» del consolidato sistema di protezione civile”, *Osservatorio sulle Fonti*, núm. 2, 2021.
- CUOCOLO, L., “I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata”, *Federalismi.it*, núm. 6, 2020.
- CURRERI, S., “Il Parlamento nell’emergenza”, *Osservatorio Aic*, núm. 2, 2020.
- CURRERI, S., “Sulla costituzionalità dell’obbligo di vaccinazione contro il Covid-19”, *laCostituzione.info*, 28 de agosto de 2021.
- DE SIANO, A., “Ordinanze sindacali e annullamento prefettizio ai tempi del Covid-19”, *Federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, núm. 1, 2020.
- DE SIERVO, U., “Soggiorno, circolazione, emigración (libertà di)”, *Novissimo Digesto Italiano*, Turín, Utet, 1970, vol. XVII.
- DE SIERVO, U., “Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime espressioni”, *Osservatorio delle Fonti, Fascicolo speciale* 2020.
- DELLEDONNE, G. y PADULA, C., “Accentramento e differenziazione nella gestione dell’emergenza pandémica”, *Le Regioni*, núm. 4, 2020.

- DI COSIMO, G., “Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del coronavirus”, *Osservatorio sulle fonti*, Fascicolo speciale, 2020.
- DI GIOVINE, A., *Introduzione allo studio della riserva di legge nell’ordinamento costituzionale italiano*, Turín, Giappichelli, 1969.
- FERRARA, R., *L’ordinamento della sanità*, Turín, Giappichelli, 2020.
- FLORE, S., “Obbligo vaccinale e obiezione di coscienza nel caso del Covid-19”, *dirittifondamentali.it*, núm. 3, 2021.
- FRANCAVIGLIA, M., “Decretazione d’urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell’emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale”, *Diritto Pubblico*, núm. 2, 2020.
- FURLAN, F., “Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid-19”, *Federalismi.it*, núm. 26, 2020.
- GRANDI, E., “L’art. 32 nella pandemia: sbilanciamento di un diritto o «recrudescenza» di un dovere?”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2021.
- GRISOLIA, M. C., “Il rapporto Governo-Parlamento nell’esercizio della funzione normativa durante l’emergenza Covid-19”, *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo speciale, 2020.
- GROSSO, E., “Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell’emergenza. È proprio vero che «nulla potrà più essere come prima»?”, *Federalismi.it*, núm. 16, 2020.
- LAVAGNA, G., “Il Covid-19 e le Regioni. Uso e «abuso» delle ordinanze extra-ordinem dei Presidenti regionali”, *Federalismi.it*, núm. 17, 2021.
- LIPPOLIS, V., “Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia”, *Rivista Aic*, núm. 1, 2021.
- LONGO, E., “Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19”, *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo speciale, 2020.
- LUCARELLI, A., “Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria”, *Rivista Aic*, núm. 2, 2020.

- LUCIANI, M., “Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza”, *Rivista Aic*, núm. 2, 2020.
- LUPO, N., “L’attività parlamentare in tempi di coronavirus”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2020.
- MALASCHINI, A., “Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell’emergenza Covid-19”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2020.
- MARINI, F. S., “Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge”, *Federalismi.it*, núm. 12, 2020.
- MASALA, P., “I diritti fra Stato e Regioni nell’emergenza sanitaria, a vent’anni dalla revisione del Titolo V: quali lezioni possono trarsi e quale «ribilanciamento» occorre realizzare, per una più efficace garanzia dell’uguaglianza sostanziale?”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2021.
- MAZZA, R., “La «parlamentarizzazione» dell’emergenza Covid-19 tra norme e prassi”, *Federalismi.it*, núm. 12, 2021.
- MAZZIOTTI, M., “Circolazione (libertà di)”, *Enciclopedia del diritto*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1960, vol. VII.
- MORANA, D., “Obblighi e raccomandazioni in tema di vaccinazioni, tra discrezionalità legislativa ed estensione del diritto all’equo indennizzo (in nota a Corte cost., sent. n. 118/2020)”, *Osservatorio Aic*, núm. 1, 2021.
- MORELLI, A., “I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell’emergenza sanitaria”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2020.
- NOCCELLI, M., “La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute”, *Federalismi.it*, núm. 6, 2020.
- PACE, A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padua, Cedam, 1992.
- PANDOLFELLI, M., “Abrogazione di disposizioni di un decreto-legge ad opera di altro decreto-legge: l’incertezza e i problemi derivanti dall’emergenza”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2020.

- PICCIRILLI, G., *La riserva di legge: evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatali*, Turín, Giappichelli, 2019.
- PIGNATARO, M., “Come preservare la continuità dell’attività parlamentare ai tempi del Covid-19? Alcune riflessioni sul lavoro «a distanza» e le vie percorribili a normativa vigente”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2020.
- POGGI, A., “Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare”, *Federalismi.it*, núm. 25, 2020.
- POGGI, A., “Green pass, obbligo vaccinale e le scelte del Governo”, *Federalismi.it*, núm. 21, 2021.
- POGGI, A. y SOBRINO, G., “La Corte, di fronte all’emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?) (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021)”, *Osservatorio Aic*, núm. 4, 2021.
- RIGANO, F. y TERZI, M., “Certificazioni verdi Covid-19 e obbligo vaccinale: appunti di legittimità costituzionale”, *Osservatorio sulle Fonti*, núm. 5, 2021.
- ROMANO, A., “I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19”, *Federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, núm. 1, 2020.
- ROMBOLI, R., “Obbligo di vaccinazione anti Covid e principi costituzionali: a proposito del d.l. n. 44/2021”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2021.
- ROSSI, E., “Appunti sull’abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell’emergenza Coronavirus)”, *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo speciale, 2020.
- RUGGERI, A., “Autonomia e unità-indivisibilità della Repubblica: il modello costituzionale alla prova dell’emergenza”, *dirittifondamentali.it*, núm. 3, 2020.
- SAGONE, C., “La libertà di circolazione e le limitazioni poste per motivi di sanità nell’ordinamento regionale”, *Rivista Aic*, núm. 4, 2020.

- SCACCIA, G. y CARBONI, A., “Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell’emergenza”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2020.
- SCACCIA, G. y D’ORAZI, C., “La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2020.
- TRABUCCO, D., “I «sovrani» regionali: le ordinanze dei presidenti delle giunte al tempo del covid-19”, *dirittifondamentali.it*, núm. 1, 2021.
- TRIPODINA, C., “La Costituzione al tempo del Coronavirus”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2020.
- VENANZONI, A., “L’innominabile attuale. L’emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2020.