

La gestión de la crisis sanitaria por COVID-19 en Italia en perspectiva constitucional

15 Maggio 2020
Sabrina Ragone

Abstract:

En el presente post, deseo enfocar brevemente las cuestiones jurídico-constitucionales fundamentales de la gestión de la crisis sanitaria actual en Italia, donde según los últimos datos ha habido alrededor de 220.000 casos y 30.000 fallecimientos dependientes del COVID-19 desde el comienzo de la emergencia.

En el presente post, deseo enfocar brevemente las cuestiones jurídico-constitucionales fundamentales de la gestión de la crisis sanitaria actual en Italia, donde según los últimos datos ha habido alrededor de 220.000 casos y 30.000 fallecimientos dependientes del COVID-19 desde el comienzo de la emergencia.

La primera parte está dedicada a la respuesta jurídica (1); la segunda al impacto de la misma, desde una perspectiva constitucional (2); y la última a algunas observaciones críticas al respecto (3).

Claramente, el derecho constitucional cubre solamente una parte de los problemas jurídicos planteados por la pandemia, que afectan al derecho privado (entre otros, el derecho de familia); al derecho comercial (pensemos en los casos de quiebra de empresas e incumplimiento de contratos que van a ocurrir en los próximos meses); al derecho laboral; al derecho administrativo y al derecho penal (por ejemplo, por lo que se refiere a las sanciones por incumplimiento de obligaciones de distanciamiento social, confinamiento, etc.).

1. La respuesta a la emergencia

En el ordenamiento italiano, no existe una regulación constitucional del estado de emergencia o excepción, pues en el debate de la Asamblea Constituyente sobre este tema prevaleció la opinión contraria. Lo que sí existe son normas acerca de a) los *decretos-leyes* y b) el *estado de guerra*.



El art. 77 de la Constitución, en efecto, regula los decretos-leyes, estableciendo que el Gobierno puede dictar decretos-leyes “*en casos extraordinarios de necesidad y urgencia*”. Estos decretos tienen rango de ley, pero son fuentes provisionales, pues necesitan ser convertidos en ley por parte del Parlamento, en un plazo de sesenta días desde su publicación, para no perder efecto. Por su parte, el art. 78 establece que “*las Cámaras acordarán el estado de guerra y conferirán al Gobierno los poderes necesarios*”.

1.1 Teniendo en cuenta este marco constitucional, es más fácil comprender cómo se ha gestionado la crisis hasta ahora. Después de que la OMS considerara que el brote de COVID-19 constituía una emergencia de salud pública de preocupación internacional (30 de enero de 2020), **el Gobierno italiano declaró el estado de emergencia nacional por seis meses** (el 31 de enero de 2020). Hizo referencia al decreto legislativo 1/2018, es decir, el Código de la Protección Civil, que en su art. 7º se ocupa de los diferentes tipos de emergencia de protección civil (naturales o dependientes de conducta humana) y en su art. 24º trata del estado de emergencia de relevancia nacional. Por supuesto, la emergencia del COVID-19 es “especial” en comparación con los casos anteriores, que siempre estaban limitados geográfica y/o temporalmente.

Posteriormente, los dos tipos de fuente del derecho empleados en la gestión de la emergencia han sido decretos-leyes (desde el 23 de febrero, nueve) y decretos del Presidente del Gobierno (dpcm). Los segundos son adoptados por el Presidente del Gobierno, tras consultar a los Ministros interesados y a los Presidentes de las Regiones afectadas. Los dpcm tienen su fundamento jurídico en decretos-leyes anteriores; sin embargo, han sido sometidos a críticas debido a su contenido en términos de limitación de derechos, considerando una parte de la doctrina que no se trata de la fuente legitimada para ello.

2. El impacto constitucional

Por lo que se refiere al impacto de estas medidas sobre el sistema constitucional, en el espacio de esta contribución quiero enfocarme en tres: 1) el impacto sobre la forma de gobierno; 2) el impacto sobre derechos y libertades; 3) el impacto sobre el regionalismo.

2.1 Desde la perspectiva de la forma de gobierno, la gestión de la emergencia confirma y refuerza tendencias ya existentes de desequilibrio a favor del ejecutivo respecto del Parlamento. Prueba de ello es el uso del decreto-ley como fuente ordinaria, que ya se había dado en el pasado, por ejemplo, durante la crisis financiera. Progresivamente, respecto de los primeros días de la emergencia, la involucración del Parlamento se ha hecho más efectiva y frecuente, aunque, según algunos, no suficiente.

Globalmente, se ha dado una concentración de poderes en manos del Gobierno mayor que en el pasado, junto con un protagonismo evidente del Presidente del Gobierno, a través de medios de comunicación formales e informales. En primer lugar, la información se produjo a través de su página de Facebook (elección criticada), con ruedas de prensa y finalmente a través de los canales oficiales.

Otro aspecto relevante es la importancia de los conocimientos técnicos, en particular médicos, en la toma de decisiones, y el papel del Comité técnico-científico instituido por el Gobierno y de varios grupos de expertos.

2.2 Mucho del debate acerca de las medidas adoptadas se ha centrado en la limitación de determinados derechos, **especialmente la libertad de circulación** (art. 16 de la Constitución italiana), el derecho de reunión (art. 17) y la libertad religiosa (art. 19), puesto que se han limitado los movimientos y prohibido las reuniones sociales de todo tipo. Asimismo, esta emergencia está afectando de manera dramática la libertad de empresa (art. 41) y potencialmente podría tener efectos sobre el derecho a la intimidad, si se implementaran medidas de monitoreo y rastreo de sujetos infectados.

2.3 Finalmente, la respuesta a la emergencia se ha coordinado desde el centro, con un proceso de centralización también desde el punto de vista territorial, a la luz del alcance del contagio.

A lo largo de las semanas, se han dado conflictos entre el Gobierno y algunos Presidentes regionales, como la impugnación de la decisión de cerrar las escuelas antes de la proclamación del confinamiento y del cierre de toda actividad no esencial por parte del ejecutivo nacional, o la reciente impugnación de la decisión de abrir básicamente toda actividad, adoptada por la Presidenta de Calabria en contra de las normas establecidas por el Gobierno para la primera etapa de relajación de las limitaciones a partir del 4 de mayo (comienzo de la denominada “Fase 2”).

3. Observaciones críticas

Con respecto a las fases más graves de la emergencia, la respuesta jurídica parece haberse ajustado a las exigencias constitucionales, a saber, que las limitaciones de la libertad de circulación se basen en razones de sanidad y las de la libertad de reunión en amenazas a seguridad o salud pública. En una ponderación, lo que prevalece en estos casos es el derecho a la salud, regulado en el art. 32 de la Constitución en su vertiente tanto de derecho fundamental individual como de interés colectivo.

Naturalmente, para que se trate de medidas legítimas, éstas deben tener un plazo, no admitiéndose limitaciones indefinidas, estar motivadas y responder a criterios de proporcionalidad. A este respecto, una de las cuestiones más relevantes reside en la posibilidad de una diferenciación inter-territorial, en un contexto en el que algunas zonas han sido mucho más afectadas que otras por la emergencia. También se han dado problemas de seguridad jurídica en la interpretación de los decretos aprobados. Finalmente, ha asumido un rol aún más esencial la intervención del Estado en la economía, en el apoyo a familias, empresas, empleados y trabajadores autónomos, y en general a las actividades productivas.

Para conseguir responder a los efectos nefastos de la emergencia, en todo ámbito, de forma similar a lo que dijo hace unos días la Presidenta de la Corte Constitucional Marta Cartabia en su informe anual sobre la actividad de la Corte, hace falta una leal colaboración también entre las instituciones que están gestionando la emergencia: órganos jurisdiccionales y actores políticos, Estado y entes regionales y locales, e incluso mayoría y oposiciones. En particular, la “fase 2”, que empezó el 4 de mayo, estará pronto caracterizada, entre otros aspectos, por una posible gestión diferenciada, según el índice de contagio dentro de cada territorio regional, y para ello la colaboración entre niveles territoriales será indispensable.

Il post è uscito sul BLOG della [Revista DERECHO DEL ESTADO](#) (Universidad Externado, Bogotá).

TAG: Covid-19, coronavirus

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.