

# I. ARTYKUŁY

MONIKA URBANIAK\*

## Lex coronavirus. Włoskie prawo w walce z pandemią

### Wprowadzenie

Na świecie od początku 2020 r. trwa walka o powstrzymanie epidemii koronawirusa. Rozpoczęła się ona w mieście Wuhan w Chinach w grudniu 2019 r., a już po kilku tygodniach przypadki zachorowań rozprzestrzeniły się po całym świecie<sup>1</sup>. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) 30 stycznia 2020 r. ogłosiła, że choroba COVID-19, która jest powodowana przez koronawirusa SARS-CoV-2, stanowi stan nagłego zagrożenia zdrowia publicznego<sup>2</sup>. Następnie, w wyniku dalszego, szybkiego rozprzestrzeniania się choroby na całym świecie, 11 marca 2020 r. ogłosiła globalną pandemię. Największym ogniskiem koronawirusa jest Europa, w szczególności Włochy, Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Hiszpania.

---

\* Monika Urbaniak, prof. UM dr hab., Uniwersytet Medyczny im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, e-mail: monikaba.urbaniak@ump.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-1361-7750>.

<sup>1</sup> F. Jiang, L. Deng, L. Zhang, Y. Cai, C.W. Cheung, Z. Xia, *Review of the Clinical Characteristics of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*, „Journal of General Internal Medicine” 2020, <https://doi.org/10.1007/s11606-020-05762-w> (dostęp: 26 III 2020).

<sup>2</sup> *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (dostęp: 18 III 2020).

Europejskim państwem, w którym obserwuje się jedną z największych, stale rosnącą liczbę zachorowań na koronawirusa, są Włochy. Rozwiązania prawne w Italii wprowadzane były sukcesywnie, za pomocą aktów prawnych różnej rangi. Artykuł w pierwszej części ma charakter deskryptywny – jest prezentacją zmieniającego się stanu prawnego we Włoszech na przestrzeni trzech miesięcy roku 2020, zarazem dla dalszych rozważań tworzącą podstawę do przeprowadzenia w oparciu o wdrożone rozwiązania prawne – analizy konstytucyjnych podstaw narzucanych ograniczeń. Celem opracowania jest ocena włoskich nadzwyczajnych rozwiązań prawnych wprowadzanych w celu zwalczania epidemii choroby COVID-19 powodowanej przez wirusa SARS-CoV-2. Jednocześnie prowadzi do wskazania kwestii, które budzą najwięcej wątpliwości natury konstytucyjnej.

W związku z epidemią zaobserwowaną w Chinach włoskie Ministerstwo Zdrowia od stycznia 2020 r. prowadzi akcje informacyjne dotyczące aktualnej sytuacji epidemicznej w Italii. Początkowo, w okresie od 5 do 15 marca 2020 r., prewencyjnie zamknięto szkoły i uniwersytety w całym państwie. W następnych dniach zagrożenie zdrowia ludności i jego rozmiary rosło. Z dniem 1 kwietnia 2020 r. zarejestrowano: 80 572 pacjentów zarażonych, 16 847 pacjentów wyleczonych i 13 155 zmarłych<sup>3</sup>. Sytuacja epidemiczna jest zatem bardzo poważna i zmienia się z każdym dniem. Narodowy Instytut Zdrowia prowadzi stały monitoring sytuacji zdrowotnej obywateli w czasie epidemii, w tym również akcję pozwalającą na poznanie przyczyn zgonów pacjentów.

## 1. Środki prawne w walce z pandemią

Państwa europejskie podejmują próbę walki z wirusem za pomocą coraz bardziej drastycznych środków prawnych. Polska<sup>4</sup>, Hiszpania<sup>5</sup> i Włochy<sup>6</sup> ogłosiły stan zagrożenia epidemicznego. Wprowadzono tam

---

<sup>3</sup> Dane ogłoszone na stronie włoskiego Ministerstwa Zdrowia, <http://www.salute.gov.it/nuovocoronavirus> (dostęp: 2 IV 2020).

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 III 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 478 ze zm.).

<sup>5</sup> Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, BOE num 67 de 14 de marzo de 2020.

<sup>6</sup> Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020, Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di

wiele szczególnych rozwiązań prawnych dotyczących walki z koronawirusem. Przepisy te są coraz bardziej restrykcyjne, ograniczające prawa i wolności gwarantowane w konstytucji, a ostatnie akty prawne we Włoszech praktycznie zakazały przemieszczania się po terytorium tego państwa. Dopuszczalne jest to wyłącznie z ważnych powodów, które uzasadnione są pracą, zdrowiem lub innymi potrzebami.

Włochy rozpoczęły walkę z wirusem, wykorzystując dwa instrumenty prawne. Pierwszy dotyczy ogłoszenia 31 stycznia 2020 r. na sześć miesięcy przez Radę Ministrów stanu wyjątkowego ze względu na ryzyko sanitarne dotyczące możliwości zainfekowania koronawirusem. W związku z tym Departament Obrony Cywilnej ma za zadanie koordynować konieczne działania zapobiegające rozszerzaniu się wirusa, polegające na pomocy osobom zagrożonym zakażeniem, wzmocnieniu kontroli na lotniskach i w portach. Akt ten przyznał możliwość podejmowania przez ministra zdrowia wszystkich innych koniecznych środków dotyczących powrotu obywateli Włoch z państw objętych ryzykiem epidemii, a także powrotu obywateli innych państw do krajów ich pochodzenia. Drugi rodzaj środków podejmowanych przez rząd włoski dotyczy wydawania przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzeń z mocą ustawy ograniczających czasowo wolność poruszania się po terytorium całego państwa. W określonych, wyjątkowych sytuacjach, obwarowanych ograniczeniami, rząd ma prawo wydawania aktów normatywnych z mocą ustawy<sup>7</sup>. Funkcje ustawodawcze mogą zostać przekazane rządowi wyłącznie w sytuacji określenia kierunkowych zasad i wytycznych, dla wskazanych kategorii spraw i w określonym czasie. Konstytucja przewiduje w tym wypadku możliwość wydawania przez rząd rozporządzeń tymczasowych z mocą ustawy (*decreto legge*)<sup>8</sup>.

Początkowo środki podejmowane przez rząd dotyczyły ograniczeń w regionach, które były szczególnie zagrożone rozprzestrzenianiem się wirusa. Pierwsze rządowe rozporządzenie z mocą ustawy nr 6 z dnia 23 lutego 2020 r.<sup>9</sup> przewiduje wprowadzenie określonych rozwiązań w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa w gminach

---

patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/02/01/26/sg/pdf>, Gazz. Uff. Serie Generale n.26 del 1 II 2020.

<sup>7</sup> K. Doktor-Bindas, *Wpływ prawa Unii Europejskiej na system źródeł prawa Republiki Włoskiej*, Warszawa 2013, s. 41.

<sup>8</sup> J. Zakrzewska, *Włochy. Zarys ustroju*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 146.

<sup>9</sup> Decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6 Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, Gazz. Uff. nr 45, 23 II 2020.

i na obszarach, w których co najmniej jedna osoba jest zakażona i nie jest znane źródło jej zakażenia, a także w przypadku osób przybywających ze strefy, w której został stwierdzony wirus. Akt ten został wydany w celu wprowadzenia środków zaradczych na wydzielonych terytoriach, gdyż wprowadzał tzw. „czerwone strefy” w określonych regionach i prowincjach. Dopiero późniejszymi aktami rozszerzono te strefy na terytorium całego kraju. Rozporządzenie z mocą ustawy daje bardzo szerokie kompetencje, przyznaje bowiem właściwym władzom możliwość przyjęcia wszelkich środków zapobiegawczych proporcjonalnie do rozwoju sytuacji epidemicznej. Do środków tych zalicza się m.in. zakaz oddalania się z gminy lub narażonej strefy, skierowany zarówno do pojedynczych osób, jak i całej zbiorowości, zakaz wjazdu do takich stref, zawieszenie możliwości organizowania zgromadzeń o jakimkolwiek charakterze (w tym m.in. sportowych, religijnych, kulturalnych etc.), zawieszenie usług edukacyjnych w szkołach każdego stopnia, z wyjątkiem działalności prowadzonej na odległość, zawieszenie placówek publicznych, takich jak muzea i inne instytucje kultury, oraz możliwość wprowadzenia aktywnej nadzorowanej kwarantanny. W rozporządzeniu przewidziano również wiele rekomendacji, m.in. dla osób starszych, personelu medycznego, osób z widocznymi objawami przeziębienia. Należy podkreślić, że to rozporządzenie z mocą ustawy przewiduje sankcje karne za nieprzestrzeganie jego postanowień.

2 marca 2020 r.<sup>10</sup> we Włoszech wydano kolejne rozporządzenie z mocą ustawy, mające charakter tymczasowy, wprowadzające pilne środki stanowiące wsparcie dla rodzin, pracowników i firm, a dotyczące nadzwyczajnych potrzeb związanych z wirusem COVID-19. Rozporządzenie to weszło w życie dzień po jego wydaniu, tj. 3 marca 2020 r. z mocą obowiązującą do dnia 25 marca 2020 r. Jak już wspomniano, w ściśle określonych sytuacjach, mających wyjątkowy charakter, rząd może wydawać akty z mocą ustawy. Podstawą do wydania wspomnianego wyżej rozporządzenia z mocą ustawy jest treść art. 77 Konstytucji Włoch<sup>11</sup>, który przewiduje możliwość wydania przez rząd na swoją odpowiedzialność, w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy jest taka konieczność i pilność działania, rozporządzenia tymczasowego z mocą ustawy. Procedura przewidziana w Konstytucji określa, że rząd musi

---

<sup>10</sup> Decreto-legge 2 marzo 2020, n.9, Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, Gazz. Uff. Serie Generale n.53 del 2 III 2020.

<sup>11</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, Gazzetta Ufficiale n.298 del 27 XII 1947.

tego samego dnia przedstawić izbom parlamentu rozporządzenie w celu przekształcenia go w ustawę (jeśli natomiast są one rozwiązane, muszą być specjalnie zwołane w ciągu pięciu dni). Konstytucja przewiduje, że jeżeli dekret nie zostanie przekształcony w ustawę w terminie 60 dni od jego publikacji, to traci moc prawną już od dnia swojego wejścia w życie. Należy podkreślić, że wspomniany wyżej przepis reguluje postępowanie wyłącznie w przypadkach sytuacji nadzwyczajnych, kiedy istnieje konieczność i pilność podejmowania działań. W okresie zagrożenia epidemicznego to właśnie wspomniane rozporządzenia z mocą ustawy regulują codzienne życie Włochów, świadczenie pracy i poruszanie się po terytorium państwa.

W analizowanej sytuacji najdalej idącym aktem jest dekret Prezesa Rady Ministrów z 8 marca 2020 r.<sup>12</sup>, który przewiduje pilne środki zapobiegające zakażeniom koronawirusem w Lombardii i prowincjach Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro i Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padwa, Treviso oraz Wenecja. Przepisy te wprowadzały zakaz wjazdu i wyjazdu osób fizycznych do tych prowincji oraz poruszania się wewnątrz wymienionych terytoriów, z wyjątkiem sytuacji umotywowanych pracą lub zdrowiem. Warto zauważyć, że w doktrynie poddaje się krytyce wydawanie w okresie pandemii dekretów przez Prezesa Rady Ministrów zamiast regulowania materii rozporządzeniem z mocą ustawy, który to akt jest następnie poddany kontroli parlamentarnej<sup>13</sup>. Dozwolony jest jedynie powrót do miejsca zamieszkania. Osobom z symptomami zakażenia dróg oddechowych i gorączką powyżej 37,5°C rekomendowano pozostanie w domu i ograniczenie kontaktów społecznych, a także pilne skontaktowanie się z lekarzem. Całkowicie zakazano opuszczania miejsca zamieszkania przez osoby poddane kwarantannie oraz te, u których wynik badania na koronawirusa okazał się pozytywny. Zakazano organizowania jakichkolwiek zawodów i aktywności sportowych w miejscach publicznych i prywatnych, z wyjątkiem wydarzeń, w których uczestniczą sportowcy będący członkami kadry olimpijskiej lub narodowej, zawodów krajowych i międzynarodowych, pod warunkiem trenowania lub

---

<sup>12</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2020, Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, Gazz. Uff. Serie Generale n.59 del 8 III 2020.

<sup>13</sup> A. Venanzoni, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, „Quaderni costituzionali” 2020, n.1, s. 502.

rozgrywania ich za zamkniętymi drzwiami lub bez obecności publiczności. W tych wszystkich przypadkach nałożono na związki sportowe obowiązek kontroli stanu zdrowia sportowców i wszystkich towarzyszących im osób. Rozporządzenie z mocą ustawy rekomenduje pracodawcom publicznym i prywatnym udzielenie pracownikom urlopu na czas obowiązywania rozporządzenia z mocą ustawy. Zamknięto wszystkie wyciągi narciarskie, zawieszono możliwość organizowania zgromadzeń, zamknięto wszystkie placówki oświatowe oraz uniwersytety. Otwarcie miejsc kultu jest uwarunkowane przyjęciem środków organizacyjnych pozwalających na unikanie skupisk ludzkich, biorąc pod uwagę cechy charakterystyczne tych miejsc i z zachowaniem odległości jednego metra pomiędzy osobami. Zawieszono organizowanie ślubów cywilnych i kościelnych oraz pogrzebów. Rozporządzenie z mocą ustawy pozwoliło na prowadzenie restauracji i barów jedynie w określonych godzinach od 6.00 do 18.00, z obowiązkiem nałożonym na zarządców tych miejsc, aby zagwarantować zachowanie odległości jednego metra pomiędzy klientami, pod sankcją zawieszenia działalności w przypadku naruszenia tego zakazu. Rozporządzenie z mocą ustawy zezwoliło na prowadzenie działalności handlowej innej niż działalność gastronomiczna pod warunkiem zagwarantowania przez zarządcę dostępu do tych miejsc w taki sposób, aby uniknąć gromadzenia się ludzi. W przypadku naruszenia zakazu przewidziano, podobnie jak przy działalności gastronomicznej, zawieszenie prowadzenia działalności.

Dekret Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 marca 2020 r.<sup>14</sup>, który wszedł w życie 10 marca 2020 r. i ma obowiązywać do 3 kwietnia 2020 r., wprowadził dalsze restrykcje, a także rozszerzył środki ochrony, o których mowa w dekrete z dnia 8 marca 2020 r., na terytorium całego państwa. Ponadto zakazano organizowania jakichkolwiek zgromadzeń w miejscach publicznych lub otwartych dla publiczności. Zawieszono działalność sportową w miejscach publicznych i prywatnych, dopuszczając aktywność sportową jedynie „za zamkniętymi drzwiami” lub na otwartej przestrzeni, bez udziału publiczności. Rozporządzenie z mocą ustawy zobowiązało związki sportowe do kontrolowania ryzyka rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19 pomiędzy sportowcami, personelem technicznym i zarządzającym, a także wszystkimi osobami im

---

<sup>14</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale Gazz. Uff. Serie Generale n.62 del 9 III 2020.

towarzyszającymi. Dopuszczalne jest uprawianie aktywności sportowej na zewnątrz pod warunkiem zachowania odległości interpersonalnej jednego metra. Na terytorium całego państwa wprowadzono zakaz poruszania się, z wyjątkiem przemieszczania się do pracy czy w celu dokonania zakupów spożywczych.

Istotny dekret, który został wydany przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 11 marca 2020 r.<sup>15</sup> (zwany też Decreto „*Io resto a casa*” – Ja zostaję w domu), stanowi uzupełnienie rozporządzenia z mocą ustawy z 23 lutego 2020 r. Akt ten wprowadza drastyczne środki ograniczające konstytucyjne prawa i wolności. W celu ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19 na terytorium całego państwa zostały podjęte środki nadzwyczajne. Zawieszono działalność handlową, z wyjątkiem działalności spożywczej oraz sprzedaży artykułów pierwszej potrzeby. Otwarte pozostają jedynie kioski, sklepy tytoniowe i apteki, przy czym należy zagwarantować odległość jednego metra pomiędzy osobami. Rozporządzeniem z mocą ustawy ograniczono działalność branży gastronomicznej. Zawieszona została działalność restauracyjna, z wyjątkiem stołówek i usług cateringowych działających na podstawie stałych umów, pod warunkiem zagwarantowania bezpiecznej odległości interpersonalnej jednego metra. Dopuszcza się natomiast prowadzenie działalności gastronomicznej z dowozem, pod warunkiem zachowania norm higieniczno-sanitarnych przy transporcie. Wyjątkiem od zakazu jest możliwość pozostawienia otwartych miejsc sprzedaży artykułów spożywczych m.in. na dworcach kolejowych, lotniskach, w szpitalach i na stacjach benzynowych – wszystko to pod ogólnym warunkiem zachowania odległości jednego metra między kupującymi. Zakazano całkowicie działalności usługowej związanej z kontaktem interpersonalnym, do której zaliczono m.in. usługi fryzjerskie i kosmetyczne. Otwarte pozostają banki, instytucje finansowe i ubezpieczeniowe, a także działalność w sektorze rolniczym i zootechnicznym. Rozporządzenie z mocą ustawy przyznaje przewodniczącym regionu prawo do wydawania zarządzeń dotyczących usług transportowych ze względu na możliwość rozprzestrzeniania się wirusa. Minister infrastruktury i transportu w porozumieniu z ministrem zdrowia w tym samym celu może przyjąć program ograniczający lub zawieszający międzyregionalne usługi samochodowe oraz transportu

---

<sup>15</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 marzo 2020, Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale, Gazz. Uff. n.64 del 11 III 2020.

kolejowego, lotniczego i morskiego w zakresie podstawowym, gwarantowanym w tzw. podstawowych poziomach świadczeń. Administracja publiczna będzie prowadzić działalność poprzez swoich pracowników za pomocą elastycznego systemu pracy.

Elementem nowej sytuacji prawnej było wejście w życie zarządzenia Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r.<sup>16</sup>, które ma zastosowanie na terytorium całych Włoch. Zarządzenie (*ordinanza*) to jest instrumentem nadzwyczajnym, wydanym przez ministra zdrowia. Zakazano wstępu do parków, na place zabaw i do publicznych ogrodów, nie można prowadzić żadnej działalności rekreacyjnej, z wyjątkiem aktywności obok miejsca zamieszkania, pod warunkiem zachowania odległości jednego metra od innej osoby. Zamknięto wszystkie kioski z artykułami spożywczymi na stacjach kolejowych, stacjach benzynowych, z wyjątkiem tych, które położone są przy autostradach, a które sprzedają produkty na wynos. Kioski na lotniskach i w szpitalach pozostają otwarte, pod warunkiem sprzedaży produktów osobom, które zachowują odstęp jednego metra między sobą. W dniach świątecznych i przedświątecznych zakazano jakiegokolwiek przemieszczania się do innych domów, w tym domów wakacyjnych, odmiennych niż te, które stanowią główne miejsce zamieszkania.

Kolejnym aktem prawnym podpisanym przez premiera jest dekret Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 marca 2020 r.<sup>17</sup>, którym wprowadzono dalsze restrykcje dotyczące poruszania się po terytorium Italii. Zawieszono działalność produkcyjną i handlową, z określonymi wyjątkami obejmującymi przede wszystkim działalność rolniczą i działalność z zakresu szeroko pojętej ochrony zdrowia. Wykonywanie działalności zawodowej nie zostało zawieszono. Wprowadzono natomiast zakaz poruszania się środkami transportu publicznego lub transportu własnego do gminy innej niż ta, w której dana osoba przebywa, z wyjątkiem konieczności przemieszczania się ze względów zawodowych, nagłych przypadków lub ze względów zdrowotnych. Dozwolone jest prowadzenie działalności o charakterze użyteczności publicznej oraz działalności

---

<sup>16</sup> Ordinanza Ministero della Salute 20 marzo 2020, Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale, Gazz. Uff. Serie Generale n.73 del 20 III 2020.

<sup>17</sup> Decreto del Presidente del consiglio dei ministri 22 marzo 2020 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale, Gazz. Uff. Serie Generale, n.76 del 22 III 2020.



produkcyjnej, transportowej, handlowej w zakresie dostarczania leków, środków sanitarnych, a także jakiegokolwiek innej działalności, która pomoże w walce z wirusem. Rozporządzenie dopuszcza prowadzenie działalności w przemyśle lotniczym, obrony oraz działalności strategicznej dla gospodarki krajowej, po uzyskaniu zgody prefekta prowincji, w której odbywa się ta działalność produkcyjna. Przedsiębiorstwa, których działalność zawiesza przedmiotowe rozporządzenie, mają obowiązek zakończyć działalność do dnia 25 marca 2020 r. Wskazać należy, że dekret podaje datę obowiązywania nowych przepisów na dzień 3 kwietnia 2020 r.

25 marca 2020 r. zostało wydane kolejne rozporządzenie z mocą ustawy<sup>18</sup>, które reguluje możliwość wprowadzenia dalszych ograniczeń na terenie Włoch, uszczegółowiając, że mogą one zostać zarządzane w określonych częściach państwa, na określony okres nie dłuższy niż 30 dni, aż do 31 lipca 2020 r., tj. do zakończenia stanu wyjątkowego, który został ogłoszony 31 stycznia 2020 r. Rozporządzenie przewiduje możliwość zastosowania określonych w nim środków z poszanowaniem zasady adekwatności i proporcjonalności w odniesieniu do obecnego na określonym terytorium ryzyka. Do środków tych rozporządzenie zalicza m.in. ograniczenie ruchu osób, w tym ograniczenie możliwości oddalania się z miejsca zamieszkania, z wyjątkiem sytuacji umotywowanych pracą, nagłym wypadkiem, względami zdrowotnymi lub innymi szczególnymi sytuacjami, zamknięcie miejskich tras, parków, placów zabaw, ogrodów i innych miejsc publicznych, całkowity zakaz oddalania się z miejsca zamieszkania osób poddanych kwarantannie lub zakażonych koronawirusem. W porównaniu z wcześniejszymi regulacjami, wprowadzono większe ograniczenie lub zawieszenie działalności gospodarczej, zawodowej i wykonywania funkcji publicznych, z wyłączeniem koniecznych usług publicznych, jednakże po przyjęciu protokołów bezpieczeństwa interpersonalnego oraz z zachowaniem odstępów pomiędzy osobami w celu uniknięcia zakażenia oraz z obowiązkiem stosowania właściwych środków indywidualnej ochrony. Wprowadzono ograniczenia w funkcjonowaniu podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych. Zaliczono do nich m.in. zakazy lub ograniczenia dla osób towarzyszących pacjentom w poczekalniach miejsc, w których prowadzony jest ostry dyżur i mieści się pogotowie ratunkowe, wprowadzono limity w dostępie rodziny

<sup>18</sup> Decreto-legge 25 marzo 2020, n.19, Gazz. Uff. Serie Generale, n.79 del 25 III 2020.

i osób odwiedzających w szpitalach o pobycie długoterminowym, w hospicjach, ośrodkach rehabilitacyjnych, a także w domach pobytu dla seniorów, osób niesamowystarczalnych, jak również w więzieniach i w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych. Na osoby, które przebywały w państwach o wysokim ryzyku epidemicznym, zgodnie z wytycznymi WHO, nałożono obowiązek zgłoszenia tego faktu do struktur Narodowej Służby Zdrowia.

1 kwietnia 2020 r.<sup>19</sup> Prezes Rady Ministrów wydał kolejny dekret w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się choroby. W tym akcie normatywnym rozszerzono czas obowiązywania poprzednich rozwiązań legislacyjnych do dnia 13 kwietnia 2020 r.

## 2. Legislacja nadzwyczajna a ochrona praw podstawowych

Konstytucja włoska w art. 2 uznaje i gwarantuje nienaruszalne prawa człowieka zarówno jako jednostki, jak i jako uczestnika grup społecznych<sup>20</sup>. Prawo do ochrony zdrowia Konstytucja zalicza do kategorii stosunków moralno-społecznych. Prawo to jest zaliczane do katalogu praw podstawowych, stanowiących wartość nadrzędną nad innymi prawami, albowiem pozwala korzystać z pozostałych praw konstytucyjnych<sup>21</sup>. W art. 32 Konstytucji Republika gwarantuje ochronę zdrowia jako podstawowego prawa zarówno jednostki, jak i interesu zbiorowego oraz gwarantuje bezpłatną opiekę ubogim. Konstytucja uznaje prawo jednostki za prawo podstawowe, mające dwojaką naturę: z jednej strony traktowane jest jako prawo jednostki, a z drugiej jako prawo zbiorowości. Na państwo został nałożony obowiązek zapewnienia jednostce możliwości jego realizacji i prowadzenia takiej polityki socjalnej, która zapewni jego realizację<sup>22</sup>. Zdrowie rozumiane jest jako uprawnienie jednostki, gwarantowane przez państwo i przejawiające się m.in. poprzez prawo do otrzymywania usług i świadczeń

---

<sup>19</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 aprile 2020, Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n.19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale. Gazz. Uff. Serie Generale n.88 del 2 IV 2020.

<sup>20</sup> J. Zakrzewska, *Włochy*, w: *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971, s. 141.

<sup>21</sup> M. Urbaniak, *Prawo do ochrony zdrowia w Konstytucji Republiki Włoskiej*, „Prawo i Medycyna” 2009, nr 1, s. 45 i n.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 46.

pozwalających na efektywną ochronę dobra, jakim jest zdrowie<sup>23</sup>. Należy przy tym podkreślić, że nie jest dopuszczalne naruszenie indywidualnego prawa do ochrony zdrowia w celu ochrony prawa zbiorowości. Natomiast w celu ochrony interesu zbiorowego dopuszcza się ograniczenie praw podmiotowych, stanowiących prawa podstawowe<sup>24</sup>.

Akty prawne wydawane w ostatnim czasie we Włoszech bez wątpienia ograniczyły prawa podstawowe, przysługujące na mocy Konstytucji z 1947 r. Do tych ograniczonych praw należy m.in. prawo poruszania się, ale również wolność zgromadzeń, prawo do pracy, wolność działalności gospodarczej, wolność sumienia i wyznania, a także prawo do nauki. Należy zauważyć, że włoska Konstytucja nie zawiera regulacji przewidujących możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego. Nie zawiera też postanowień, które pozwoliłyby na zawieszenie lub ograniczenie praw podstawowych<sup>25</sup>. W literaturze przedmiotu mowa jest nawet o sytuacji „konstytucji na kwarantannie”<sup>26</sup>. Wyjątkiem jest stan wojny, o którym mowa w art. 78 Konstytucji Włoch, a o którym postanawiają Izby, udzielając rządowi koniecznych pełnomocnictw. Wskazać należy, że w rozporządzeniu z mocą ustawy z dnia 26 lutego 2020 r. przyznano władzom możliwość przyjęcia wszelkich środków zapobiegawczych proporcjonalnie do rozwoju sytuacji epidemicznej, co powoduje przyznanie władzy wykonawczej prerogatyw, które nie przysługują jej nawet w stanie wojny<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> S. Mabellini, V. Tamburrini, *La migrazione sanitaria nell'esperienza degli Stati composti*, w: *L'assistenza sanitaria transfrontaliera Verso un welfare state europeo?*, pod red. D. Morana, Napoli 2018, s. 109.

<sup>24</sup> B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, [https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?eid=548&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F18032020223929%2Epdf&content=L%27Italia%2Bai%2Btempi%2Bdel%2Bcoronavirus%3A%2Brileggendo%2Bla%2BCostituzione%2Bitaliana&content\\_auth=%3Cb%3EBeniamino%2BCaravita%3C%2Fb%3E](https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?eid=548&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F18032020223929%2Epdf&content=L%27Italia%2Bai%2Btempi%2Bdel%2Bcoronavirus%3A%2Brileggendo%2Bla%2BCostituzione%2Bitaliana&content_auth=%3Cb%3EBeniamino%2BCaravita%3C%2Fb%3E) (dostęp: 29 III 2020).

<sup>25</sup> M. Olivetti, *Le misure di contenimento del Coronavirus, fra Stato e Regioni*, <https://www.quotidianogiuridico.it/documents/2020/04/10/le-misure-di-contenimento-del-coronavirus-fra-stato-e-regioni>, dostęp: 18 III 2020.

<sup>26</sup> M. Olivetti, *Coronavirus. Così le norme contro il virus possono rievocare il «dictator»*, <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/cos-le-norme-contro-il-virus-possono-rievocare-il-dictator>, dostęp: 18 III 2020.

<sup>27</sup> F. Bartelloni, *Coronavirus: la dialettica fra emergenza sanitaria ed emergenza normativa*, [https://www.repubblica.it/solidarieta/diritti-umani/2020/03/25/news/coronavirus\\_la\\_dialettica\\_fra\\_emergenza\\_sanitaria\\_ed\\_emergenza\\_normativa-252294777/](https://www.repubblica.it/solidarieta/diritti-umani/2020/03/25/news/coronavirus_la_dialettica_fra_emergenza_sanitaria_ed_emergenza_normativa-252294777/) dostęp: 4 III 2020.

Możliwość wprowadzenia we Włoszech stanu wyjątkowego została uregulowana w ustawie zwykłej z dnia 24 lutego 1992 r.<sup>28</sup> wprowadzającej służbę obrony cywilnej. Rada Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów, lub z jego upoważnienia ministra spraw wewnętrznych bądź sekretarza stanu, w porozumieniu z zainteresowanymi regionami uchwała stan wyjątkowy, określając długość jego trwania i zakres terytorialny, na którym obowiązuje, w ścisłym powiązaniu z rodzajem wydarzenia, które jest przyczyną wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Warto zauważyć, że w tej samej procedurze dokonuje się odwołania stanu nadzwyczajnego. Stan wyjątkowy nie może trwać co do zasady dłużej niż 60 dni. Stan wyjątkowy już ogłoszony uchwałą Rady Ministrów może zostać przedłużony nie dłużej niż o 40 dni.

Z treści art. 16 Konstytucji wynika, że każdy obywatel może swobodnie przemieszczać się i przebywać na jakiegokolwiek części terytorium kraju, z wyjątkiem ograniczeń ustanowionych przez ustawę, których przyczyną są względy zdrowotne albo bezpieczeństwo. Konstytucja zabrania ograniczeń prawa do poruszania się ze względów politycznych. Wolność poruszania się zostaje wzmocniona poprzez treść art. 120 ust. 1 Konstytucji, zakazującego regionom wydawania aktów prawnych w jakikolwiek sposób przeszkadzających swobodnemu poruszaniu się osób i przemieszczaniu towarów między regionami. Włoski sąd konstytucyjny, w historycznie drugim wydanym przez siebie orzeczeniu z dnia 14 czerwca 1956 r.<sup>29</sup>, uznał, że słowo „bezpieczeństwo”, o którym mowa w art. 16 Konstytucji, odnosi się do sytuacji, w której gwarantuje się obywatelom, na poziomie, na którym jest to możliwe, korzystanie z praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję. Wskazać przy tym należy, że włoska Konstytucja, w odróżnieniu do wielu europejskich ustaw zasadniczych, nie reguluje podziału uprawnień pomiędzy poszczególne władze w stanach nadzwyczajnych. Należy zauważyć, że ograniczenie wolności przemieszczania się może zostać dokonane wyłącznie przez ustawę z przyczyn zdrowotnych lub bezpieczeństwa. Rozporządzenie z mocą ustawy z dnia 23 lutego 2020 r. przewidziało natomiast, w stosunku do określonej kategorii osób, zakaz opuszczania miejsca zamieszkania w sytuacji, w której zostali oni poddani kwarantannie lub zostali

---

<sup>28</sup> Legge 24 febbraio 1992, n.225 Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, Gazz. Uff. n.64 del 17 III 1992 – Suppl. Ordinario n.54. Ustawa ta została później zmieniona przez postanowienia rozporządzenia z mocą ustawy 2012/59, Decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, Gazz. Uff. nr 113 del 16 V 2012.

<sup>29</sup> Corte cost. 2/1956.

zakażeni wirusem. Konieczność zagwarantowania realizacji prawa do ochrony zdrowia powoduje zatem ograniczenie podstawowych praw i wolności, na podstawie wyjątkowych norm stanowionych przez rząd, które obowiązywać mają przez określony czas<sup>30</sup>. Konieczne jest, aby uchwalane akty przewidywały okres ich obowiązywania, który jest ściśle związany z czasem trwania pandemii<sup>31</sup>. Przyjęte rozwiązania prawne budzą istotne wątpliwości konstytucyjne. Zakaz opuszczania miejsca zamieszkania dla określonej kategorii osób uderza w ich fundamentalne prawa i wolności.

Decret z dnia 11 marca 2020 r. zakazuje swobodnego poruszania się na terytorium Włoch. W art. 17 Konstytucji Włoch mowa jest o wolności zgromadzeń. Obywatele włoscy mają prawo gromadzenia się pokojowo i bez broni. O zgromadzeniach odbywanych w miejscu publicznym należy uprzednio powiadomić władze, które mogą zabronić ich odbycia z uzasadnionych powodów bezpieczeństwa albo w razie zagrożenia życia. Wskazać należy, że zakaz zgromadzeń musi być uzasadniony, co oznacza, że ogólny zakaz, bez wskazywania konkretnych powodów jest nielegalny<sup>32</sup>. Do powodów ograniczających wolność zgromadzeń należą powody bezpieczeństwa albo zagrożenia życia, do których z całą pewnością należy ochrona obywateli przed epidemią. Wydane przez rząd w dobie walki z koronawirusem akty normatywne ograniczają również konstytucyjne prawo do nauki. Z art. 33 Konstytucji wynika, że sztuka i nauka są wolne oraz wolne jest ich nauczanie. W obecnej sytuacji epidemicznej wyjątkowym i uprzywilejowanym prawem jest prawo do ochrony zdrowia, rozumiane zarówno jako prawo jednostki, jak i zbiorowości, którego ochrona pozwala na ograniczanie innych praw konstytucyjnych.

Z Konstytucji Włoch wynika autonomia regionalna. Wydzielone w państwie regiony są jednostkami autonomicznymi, posiadającymi własne władze i określone konstytucyjnie kompetencje<sup>33</sup>. Konstytucja określa podział kompetencji pomiędzy państwem a innymi podmiotami, m.in. w zakresie ochrony zdrowia. Regionom (zwykłym i o statusie

<sup>30</sup> F.M. Storelli, *La graduale limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali nella stagione del coronavirus*, <https://www.iusinitinere.it/la-graduale-limitazione-dei-diritti-e-delle-liberta-fondamentali-nella-stagione-del-coronavirus-26470> (dostęp: 23 III 2020).

<sup>31</sup> G. Azzariti, *Le misure sono costituzionali a patto che siano a tempo determinato*, „La Repubblica”, 8 III 2020.

<sup>32</sup> P. Perlingieri, *Commento alla Costituzione Italiana*, Napoli 1997, s. 96.

<sup>33</sup> Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004, s. 414.

specjalnym) przyznano pozycję autonomiczną względem państwa<sup>34</sup>. Artykuł 117 Konstytucji określa, że władzę ustawodawczą sprawują państwo i regiony zgodnie z Konstytucją, ograniczeniami wynikającymi z ustroju wspólnoty i zobowiązaniami międzynarodowymi. Państwu przysługuje wyłączna kompetencja ustawodawcza w określeniu podstawowego poziomu świadczeń wynikających z praw obywatelskich i socjalnych, obowiązujących na obszarze całego państwa (art. 117 ust. 2 lit. m Konstytucji). Państwo stanowi zatem przepisy ogólne w materii ochrony zdrowia, mające wpływ na cały system ochrony zdrowia, do jego kompetencji należy bowiem wskazywanie istotnych poziomów świadczeń i zasad podstawowych w tej dziedzinie<sup>35</sup>. Z kolei regiony posiadają wyłączną kompetencję do ustalania zasad organizacji opieki zdrowotnej, wpływającą na realizację prawa do ochrony zdrowia<sup>36</sup>. Istnieje również ustawodawstwo konkurencyjne pomiędzy państwem a regionami, które obejmuje sprawy wskazane w art. 117 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawstwo konkurencyjne występuje w zakresie: działalności międzynarodowej i stosunków regionów z Unią Europejską; handlu zagranicznego; ochrony i bezpieczeństwa pracy; oświaty – z zachowaniem samodzielności placówek oświatowych i pominięciem szkolnictwa i kształcenia zawodowego; zawodów; badań naukowych, technologii i modernizacji produkcji; ochrony zdrowia, żywienia; prawa sportowego; obrony cywilnej; dużych sieci transportu i żeglugi; organizacji łączności; produkcji, przesyłania i rozdziału energii, ubezpieczeń dodatkowych i uzupełniających; harmonizacji wydatków publicznych oraz koordynacji finansów publicznych i systemu podatkowego; waloryzacji dóbr kultury i środowiska oraz promocji i organizacji działalności kulturalnej; banków, kas zapomogowych na wsi, regionalnych zakładów kredytowych; regionalnych instytucji kredytów ziemskich i wiejskich.

Konstytucja Włoch przewiduje możliwość zastępowania przez rząd, niezależnie od terytorialnych granic, władz lokalnych, organów regionów, miast metropolitalnych, prowincji i gmin w razie zaistnienia poważnego niebezpieczeństwa dla życia i dla porządku publicznego. Z art. 120 ust. 2 Konstytucji Włoch wynika możliwość zastąpienia przez rząd organów regionów, miast metropolitalnych, prowincji i gmin.

<sup>34</sup> M. Urbaniak, *Aspekty publicznoprawne organizacji i finansowania ochrony zdrowia w Republice Włoskiej*, Toruń 2014, s. 86.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 90.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 88.

Podkreślenia wymaga fakt, że ustawa określa procedury gwarantujące, aby wykonywane przez rząd kompetencje zastępcze były realizowane z poszanowaniem zasady subsydiarności i lojalnej współpracy. We włoskiej literaturze przedmiotu wskazuje się, że obecnie podstawowym źródłem prawa jest nie ustawa, czy też rozporządzenie z mocą ustawy, ale dekrety Prezesa Rady Ministrów. Dekrety te stanowią źródło prawa, które wydawane jest przez organ indywidualny, po wysłuchaniu podmiotów politycznych, niepodlegające żadnej kontroli ze strony innych władz, tak o charakterze prewencyjnym, jak i następczym<sup>37</sup>. Działanie rządu w obecnej sytuacji jest legalne i trzeba mieć nadzieję, że pozwoli na ograniczenie największego od kilku stuleci kryzysu zdrowia publicznego we Włoszech. Dekret ustawodawczy z dnia 2 stycznia 2018 r.<sup>38</sup> określa zasady postępowania w przypadku stanów wyjątkowych. Rada Ministrów na wniosek Przewodniczącego Rady Ministrów ustanawia stan wyjątkowy na terenie państwa, określając czas jego trwania i zasięg terytorialny, biorąc pod uwagę rodzaj zdarzenia będącego podstawą jego wydania. Zgodnie z art. 25 dekretu 2018/1 w celu skoordynowania działań podczas stanu wyjątkowego dopuszczalne jest wprowadzanie nakazów ochrony ludności, w granicach wskazanych w postanowieniu o stanie wyjątkowym i z poszanowaniem ogólnych zasad wynikających z przepisów prawa powszechnego, a także norm Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że przepisy te są wydawane w porozumieniu z regionami i zainteresowanymi ze względu na swoje położenie autonomicznymi prowincjami. W przypadku, kiedy nowe regulacje powodują derogację obowiązujących przepisów, muszą one wskazywać podstawowe normy, które podlegają uchyleń, a także powinny być należycie uzasadnione. Na podstawie tego dekretu w dniu 31 stycznia 2020 r. włoski rząd ogłosił stan wyjątkowy. Następnym krokiem było wydanie analizowanego wyżej rozporządzenia z mocą ustawy z dnia 23 lutego 2020 r., które upoważniło Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra zdrowia, po wysłuchaniu ministra spraw wewnętrznych, ministra obrony, ministra ekonomii i finansów oraz innych właściwych ministrów i odpowiednich władz, do podjęcia pilnych środków w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się koronawirusa na terytorium Włoch.

<sup>37</sup> Ch. Tipodina, *La costituzione al. Tempo di coronavirus*, s. 83, <https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/6.-Fasc.1-2020-tripodina.pdf> (dostęp: 18 III 2020).

<sup>38</sup> Codice protezione civile, Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n.1, Gazz. Uff. n.17 del 22 I 2018.

## Podsumowanie

Podstawowe prawa człowieka, takie jak prawo do życia czy też wolność poruszania się, podlegają słusznym ograniczeniom w celu ochrony konstytucyjnie zagwarantowanego prawa zbiorowości do ochrony zdrowia. Wydanie i wejście w życie rozporządzeń z mocą ustawy regulujących na bieżąco sytuację epidemiczną w kraju na pewno stanowi najbardziej elastyczne rozwiązanie, pozwalające adekwatnie reagować w przypadku pogorszenia się stanu zdrowia mieszkańców Włoch. Wskazać przy tym należy, że wprowadzone ograniczenie prawa jest dopuszczalne, ale wyłącznie na określony czas. Niestety, pandemia wzmagą się, a dzienny wzrost liczby zakażeń we Włoszech pokazuje, że wirus rozwija się i prawdopodobnie konieczne będzie przedłużenie wprowadzonych regulacji. Obecnie wskazuje się na potrzebę przedłużenia okresu obowiązywania wprowadzonych na przełomie lutego i marca 2020 r. rozwiązań prawnych aż do opanowania epidemii. Podjęte działania prawne, jak wskazują doświadczenia włoskie, nie były wystarczające, stąd potrzeba ich codziennej zmiany. Być może rządzącym brakowało odwagi, aby od razu wprowadzić daleko idące ograniczenia. Jak się okazało, każda godzina, a nawet minuta miała tutaj znaczenie. Przykład włoski pokazuje, że należało podejmować szybkie i bardzo zdecydowane działania, pozwalające na nierozwinięcie się epidemii. Włosi nie podejmowali takich działań prewencyjnych, tylko podążali, uchwalając nowe akty prawne, za rozwojem epidemii. Doświadczenie to pokazuje, że przy zwalczaniu epidemii konieczne jest wprowadzanie szybkich i radykalnych rozwiązań prawnych wyprzedzających rozwój sytuacji. Włoski przykład uświadamia, że społeczeństwo, przyzwyczajone do korzystania z szerokiego katalogu praw i wolności, bardzo ciężko przystosowuje się do drastycznie nowej sytuacji i funkcjonowania w nadzwyczajnych warunkach, związanych z ograniczeniem podstawowych praw i wolności. W sytuacji zagrożeń epidemicznych zasadniczą sprawą jest jednak ochrona życia i zdrowia obywateli. Wszelkie ograniczenia praw i wolności służyć mają ochronie tych dóbr. Jakkolwiek głębokie będą te ograniczenia, w państwie demokratycznym działać się to musi pod ścisłą kontrolą i na czas oznaczony, związany z trwaniem stanu epidemii. Należy wskazać, że ograniczenia podstawowych praw i wolności wprowadzone w okresie pandemii wkraczają w istotę tych praw. Pomimo że Konstytucja Włoch nie przewiduje ekstraordynaryjnego trybu ograniczenia podstawowych praw i wolności, w okresie zagrożenia



epidemicznego dokonywane są daleko idące zmiany zakresu praw i wolności. *De lege ferenda* należy wskazać, że dużo lepszym i w sposób pełniejszy chroniącym prawa człowieka i obywatela byłoby rozwiązanie, w którym w sytuacjach nadzwyczajnych ograniczenie praw i wolności znajdowałoby wprost podstawę w Konstytucji. Rozwiązanie to powinno być powiązane także ze ściśle określonym zakresem takich ograniczeń oraz ich kontrolą.

## LEX CORONAVIRUS. ITALIAN LAW IN FIGHT WITH THE PANDEMY

### Summary

An epidemic caused by the coronavirus SARS-CoV-2 has been existed in Europe and worldwide for several weeks now. On 11 March 2020, the WHO declared it a global pandemic. At the time of writing, Europe, in particular Italy, is the largest outbreak of coronavirus. Italy is attempting to tackle the virus with increasingly drastic legal measures. On 31 January 2020, its Council of Ministers declared a state of emergency related to the sanitary risk of coronavirus infection. Italy has started the fight against the virus using two legal instruments: the first is the Council of Ministers' declaration of a six-month state of emergency on 31 January 2020, and the second is a decree-law (*decreto legge*) issued by the Prime Minister temporarily restricting the freedom of movement throughout the state. In exceptional cases, the Italian Government has the right to issue normative legal acts. Recent legislative acts issued in Italy have undoubtedly limited the fundamental rights granted by the Constitution of 1947. These limited rights include the right of movement, but also freedom of assembly, the right to work, freedom of economic activity and freedom of conscience and religion. As a result of the legal solutions introduced, fundamental human rights are subject to justifiable restrictions in order to protect the constitutionally guaranteed right of the community to health care. In situations of epidemiological threats, protecting the lives and health of citizens is essential. Any restrictions on rights and freedoms are intended to protect these goods. However extensive these restrictions may be, in a democratic state this must be introduced under strict control and for a specified period of time linked to the duration of an epidemic.

**Keywords:** Italy – right to health protection – coronavirus – Constitution

### LITERATURA

- Azzariti G., *Le misure sono costituzionali a patto che siano a tempo determinato*, „La Repubblica” 8 III 2020.
- Doktór-Bindas K., *Wpływ prawa Unii Europejskiej na system źródeł prawa Republiki Włoskiej*, Warszawa 2013.

- Mabellini S., Tamburrini V., *La migrazione sanitaria nell'esperienza degli Stati composti, w: L'assistenza sanitaria transfrontaliera Verso un welfare state europeo?*, pod red. D. Morana, Napoli 2018.
- Perlingieri P., *Commento alla Costituzione Italiana*, Napoli 1997.
- Urbaniak M., *Aspekty publicznoprawne organizacji i finansowania ochrony zdrowia w Republice Włoskiej*, Toruń 2014.
- Urbaniak M., *Prawo do ochrony zdrowia w Konstytucji Republiki Włoskiej*, „Prawo i Medycyna” 2009, nr 1.
- Venanzoni A., *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, „Quaderni costituzionali” 2020, n.1.
- Witkowski Z., *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004.
- Zakrzewska J., *Włochy*, w: *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971.
- Zakrzewska J., *Włochy. Zarys ustroju*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974.