

Emergenza sanitaria vs. emergenza costituzionale in America latina: una prospettiva comparata

di Irene Spigno

Abstract: Health emergency v. constitutional emergency in Latin America: a comparative perspective - In this paper, we will analyze the measures adopted in the most stable democracies of Latin America (understood as the cultural area that includes the Spanish, French and Portuguese-speaking countries of South and Central America and Mexico) to deal with the crisis generated by the Covid-19 pandemic. In the light of the main constitutional and contextual characteristics that must be considered in order to fully understand the reality of the countries analyzed, we will consider the effects that the measures adopted have on the form of government, on the form of state and, finally, on fundamental rights in the region.

2217

Keywords: Covid-19, Latin America, comparative law, constitutional emergency, fundamental rights.

1. Premessa

Il virus Covid-19 (o Coronavirus) è arrivato in America latina alcune settimane più tardi che in Europa. Difatti, il primo caso nella regione è stato diagnosticato in Brasile il 26 febbraio 2020, mentre la prima morte è stata registrata in Argentina poche settimane dopo, il 7 marzo. Al momento attuale, il numero di casi in America latina ha superato il mezzo milione¹, convertendola nell'attuale epicentro del contagio.

Nel presente lavoro si analizzeranno le misure adottate nelle democrazie più stabili dell'America latina² (intesa questa come zona culturale che comprende gli

¹ Tale dato è aggiornato al 17 maggio 2020. Brasile e Messico sono i paesi con il più alto numero di casi positivi: si veda *infra* nota n. 37.

² A tale proposito si utilizzerà lo studio realizzato da The Economist, *Democracy Index 2019. A Year of Democratic Setbacks and Popular Protest, 2020*, disponibile all'indirizzo https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracyindex2019. Si tratta di uno studio che analizza 165 Stati indipendenti e due territori basandosi su cinque categorie: processo elettorale e pluralismo; funzionamento delle istituzioni di governo; partecipazione politica; cultura politica; e libertà civili. Una serie di indicatori all'interno di queste categorie determina dei punteggi sulla base dei quali ogni paese viene classificato in uno dei quattro tipi di regime individuati: "piena democrazia"; "democrazia imperfetta"; "regime ibrido"; e "regime autoritario". In considerazione del fatto che paesi come il Giappone, gli Stati Uniti, il Belgio e anche l'Italia rientrano nella categoria dei paesi di "democrazia imperfetta", nel presente lavoro si prenderanno in considerazione solo quei paesi dell'America latina inclusi tra quelli di "piena democrazia" (Costa Rica, Uruguay e Cile) e di "democrazia imperfetta" (Argentina, Brasile, Colombia, Ecuador, Messico, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana e Salvador). Sulle democrazie latino-americane e sulla loro evoluzione storica si vedano: M. B. MacKinnon, L. Feoli (a cura di), *Representation and Effectiveness in Latin American Democracies: Congress, Judiciary and Civil Society*, New York e Londra, 2013 e R.

Stati dell'America meridionale e di quella centrale di lingua spagnola e portoghese e il Messico) per far fronte alla crisi generata dalla pandemia di Covid-19. Tale analisi non può prescindere da alcune considerazioni preliminari di carattere costituzionale e contestuale che devono essere tenute in considerazione per poter comprendere appieno la realtà dei paesi analizzati.

Innanzitutto, occorre sottolineare come i paesi dell'America latina condividano un patrimonio storico e culturale – anche costituzionale – comune che si basa, tra le altre cose, sull'uso dello spagnolo (come lingua condivisa, con l'eccezione del Brasile, dove si parla portoghese, e di alcuni Stati francofoni), su una storia di colonizzazione, dominio e lotta per l'indipendenza, sulla prevalenza della forma di governo presidenziale su quella parlamentare e su una tendenza storica alla militarizzazione della sicurezza pubblica e all'uso e abuso degli stati di emergenza (nelle varie forme di *estado de sitio*, *estado de excepción*, etc.), con conseguente sospensione e/o limitazione dei diritti e delle garanzie costituzionali³.

In secondo luogo, e nonostante la maggior parte delle Costituzioni latino-americane riconoscano la salute come un diritto umano fondamentale⁴, la realtà ci mostra un panorama dove la quantità di risorse destinate alla sanità pubblica è piuttosto bassa e tale dato genera una cattiva assistenza sanitaria e, di conseguenza, un diritto alla salute "fragile"⁵. Inoltre, questo panorama è aggravato

Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, 2015.

³ Sulle caratteristiche generali del costituzionalismo latino-americano si vedano: R. Uprimny, *The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges*, in *Texas Law Review*, vol. 89, 2011, 1587 ss.; J. Carpizo, *Tendencias actuales del constitucionalismo latinoamericano*, in *Revista Derecho del Estado*, n. 23, 2009, 7-36; P. Salazar Ugarte, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica)*, in L.R. González Pérez, D. Valades (a cura di), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, Messico, 2013, 345-387; R. Gargarella, *Sobre el "nuevo constitucionalismo latinoamericano"*, in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 27, n. 1, 2018, 109-129; C. Crawford, D. Bonilla Maldonado (a cura di), *Constitutionalism in the Americas*, Regno Unito, 2018; e R. Dixon, T. Ginsburg (a cura di), *Comparative Constitutional Law in Latin America*, Regno Unito, 2017.

⁴ In questo senso si vedano gli artt. 18 della Costituzione della Bolivia del 2009, 6 e 196 della Costituzione brasiliana del 1988, 19 della Costituzione cilena del 1980, 49 della Costituzione colombiana del 1991, 3 e 32 della Costituzione dell'Ecuador del 2008, 65 e 66 della Costituzione del Salvador del 1983, 59 e 105 della Costituzione del Nicaragua del 1987, 109 e 110 della Costituzione di Panama del 1972, 68 e 69 della Costituzione del Paraguay del 1992, 7 e 11 della Costituzione peruviana del 1993, 61 della Costituzione della Repubblica Dominicana del 2015, 44 della Costituzione dell'Uruguay del 1966, 83, 84 e 85 della Costituzione venezuelana del 1999 e 4 della Costituzione messicana del 1917. Tale ultima norma è stata modificata durante la pandemia per consentire la consegna di aiuti economici a categorie vulnerabili (tra le quali persone disabili, persone appartenenti a una comunità indigena, afro-messicani fino ai 64 anni in condizione di povertà, a tutte le persone con più di 68 anni, e borse di studio agli studenti di tutti gli anni scolastici, se in condizioni economiche disagiate): si veda il "*Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", pubblicato nel *Diario Oficial de la Federación* l'8 maggio 2020). Sulla protezione del diritto alla salute nelle costituzioni latino-americane cfr. H. Tórtora Aravena, *Los derechos sociales en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *Revista de Derechos Fundamentales*, n. 13, 2015, 109-133; H. Nogueira Alcalá, *Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano*, in *Estudios Constitucionales*, n. 2, 2009, 143-205; A.E. Yamin, A. Frisancho, *Human-Rights-Based Approaches to Health in Latin America*, in *The Lancet*, vol. 385, n. 9975, 2015, e26-e29.

⁵ Con esclusione forse solo de la Costa Rica che investe in salute l'8% del PIL, e l'Uruguay che realizza un investimento del 6,5% (in Italia si destina il 6,7%), tutti gli altri paesi della regione

anche dal fatto che in America latina vi è un quadro epidemiologico che si caratterizza per la commistione delle malattie tipiche dei paesi sviluppati (come l'ipertensione, il diabete e l'obesità) con quelle infettive tipiche dei paesi sottosviluppati (come la malaria, la *dengue* o lo *zika*)⁶.

Infine, l'America latina si caratterizza per delle profonde diseguaglianze economiche e sociali che hanno dato vita a un contesto di estrema povertà e violenza, dove il crimine organizzato spesso supplisce all'assenza dello Stato⁷.

Tutte queste caratteristiche fungono da cornice essenziale all'interno della quale muoverci per comprendere appieno la portata delle misure adottate nelle "democrazie più stabili" dell'America latina (par. 2), concentrandoci in particolare sugli effetti che tali provvedimenti hanno prodotto a livello costituzionale sulla forma di governo – e quindi sul rapporto tra Governo, Parlamento e potere giudiziario (par. 3)– e sulla forma di stato, nelle relazioni tra potere centrale e poteri decentrati, con riferimento al federalismo latino-americano (par. 4). Infine, chiude il lavoro il par. 5 dove si sviluppano alcune riflessioni finali legate all'impatto che l'emergenza sanitaria e quella costituzionale hanno prodotto sui diritti fondamentali nella regione⁸.

2. Panoramica delle misure adottate in America latina contro il virus Covid-19

In linea generale, la reazione della maggior parte dei paesi dell'America latina all'emergenza provocata dal Covid-19 non si è fatta attendere.

In realtà, ancora prima della dichiarazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (d'ora in avanti OMS) dell'11 marzo del 2020 che riconosceva il Covid-19 come una pandemia, alcuni Stati avevano già dichiarato l'allerta sanitaria. In questo senso, il Cile, nonostante il primo caso sia stato diagnosticato il 3 marzo, già il 5 febbraio dichiarava l'allerta sanitaria con il decreto n. 4/2020⁹. Tale atto

latino-americana sono al di sotto della soglia suggerita dall'Organizzazione Panamericana della Salute (che è pari al 6%). Tra le "democrazie più stabili" (su tale concetto si veda *supra* nota n. 2) che investono meno, si segnalano il Messico, che destina solo il 2,9% del PIL, e la Repubblica Dominicana con il 2,8% (si vedano i dati riportati nel documento elaborato dall'Organizzazione Panamericana della Salute, *Indicadores básicos 2019. Tendencias de la salud en las Américas*, Washington D.C., 2019, disponibile all'indirizzo https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51543/9789275321287_spa.pdf?sequence=7&isAllowed=y). Sui sistemi sanitari latino-americani si veda: R. Atun *et al.*, *Health-System Reform and Universal Health Coverage in Latin America*, in *The Lancet*, vol. 385, n. 9974, 2015, 1230-1247

⁶ Di conseguenza, i sistemi sanitari pubblici latino-americani si occupano di malattie molto distinte tra di loro che richiedono approcci differenziati. Su tale punto si veda il documento elaborato dalla Organizzazione Panamericana della Salute, *Indicadores básicos. Situación de salud en las Américas*, Washington, 2018.

⁷ Su questo punto si veda *infra* par. 5.

⁸ La struttura proposta nel presente contributo riflette l'idea di fondo della *call for papers* lanciata dalla *Rivista DPCEonline* con riferimento alla *Special Issue 3/2020* sull'emergenza sanitaria nel diritto pubblico comparato generata dal Covid-19.

⁹ Decreto n. 4/2020 che "*Decreta alerta sanitaria por el período que se señala y otorga facultades extraordinarias que indica por emergencia de salud pública de importancia internacional (espii) por*

dell'esecutivo conferiva poteri speciali alle autorità competenti per una rapida fornitura di risorse e per l'adozione delle misure straordinarie necessarie per affrontare l'emergenza – in quel momento ancora eventuale – provocata dal virus Covid-19 per la durata di un anno. Posteriormente, il 18 marzo il Governo ha decretato lo stato di eccezione per catastrofe previsto dall'art. 41 della Costituzione¹⁰, imponendo misure restrittive a partire da quella data¹¹, poi ulteriormente rafforzate a causa dell'impennata di contagi, specialmente nella zona urbana di Santiago del Cile.

I primi Stati a reagire all'indomani della dichiarazione dell'OMS sono stati l'Argentina e l'Ecuador. L'Argentina, difatti, essendo il paese dell'America latina a registrare il primo decesso per Covid-19¹², il giorno dopo la dichiarazione dell'OMS, adottava le prime misure della cosiddetta “tappa di prevenzione” e dichiarava l'emergenza sanitaria, con il *decreto de necesidad y urgencia* n. 260/2020¹³, dove si prevedeva la sospensione dei voli provenienti da Europa, Stati Uniti, Corea del Sud, Giappone, Cina e Iran, e l'isolamento obbligatorio per i casi positivi e per quelli sospetti e per tutti coloro che erano stati in contatto con questi, nonché per i passeggeri arrivati dai paesi sopra indicati. Le misure previste nel decreto n. 260 avevano una durata di trenta giorni, ma sette giorni dopo la sua entrata in vigore, visto l'aumento importante dei contagi, il Governo argentino approvava un nuovo *decreto de necesidad y urgencia*, il n. 297/2020, che instaurava il distanziamento sociale preventivo e obbligatorio, prevedendolo inizialmente fino al 31 marzo e posteriormente prorogandolo fino al 12 aprile con il decreto n. 325/2020¹⁴.

brote del nuevo coronavirus (2019-ncov)”. Tale decreto è stato poi modificato posteriormente il 7 marzo.

¹⁰ La disciplina dettagliata dello stato di eccezione in Cile è contenuta nella legge n. 18.415, “*Ley Organica Constitucional de los Estados de Excepcion*”. Sugli stati di eccezione in Cile si vedano M. Rubano Lapasta, *Estados de excepción constitucional en Chile*, in *Revista de Derecho Público*, n. 48, 2015, 139-146 e L. Ríos Álvarez, *Los estados de excepción constitucional en Chile*, in *Ius et Praxis*, vol. 8, 2002, 251-282.

¹¹ Si tratta del decreto n. 104 che “*Declara estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile*”, pubblicato il 18 marzo 2020. Al 13 maggio 2020, in Cile c'erano quasi 33.000 persone positive al Covid-19, delle quali oltre 14.000 risultano guarite e il numero delle persone decedute non arriva a 350 (rappresentando un indice di letalità di appena l'1%). L'alto numero di persone positive al Covid-19 è giustificato dal fatto che il Cile è il paese che ha realizzato il più alto numero di test diagnostici in America latina. Tra le misure introdotte dal Governo cileno si segnalano la chiusura delle frontiere per gli stranieri e un distanziamento sociale selettivo (non ovunque obbligatorio). Sulla risposta cilena al Covid-19 si veda L. Cofre, *Chile and COVID-19: A Constitutional Authoritarian Temptation*, in *VerfBlog*, 19 maggio 2020, disponibile all'indirizzo <https://verfassungsblog.de/chile-and-covid-19-a-constitutional-authoritarian-temptation/>.

¹² Il primo caso di Covid-19 in Argentina è stato diagnosticato il 3 marzo e il primo decesso – il primo in America latina – è stato registrato il 7 marzo. Al 13 maggio 2020, c'erano 6.835 casi di contagio e 324 decessi (con un indice di letalità del 4,74%).

¹³ Il *decreto de necesidad y urgencia* n. 260/2020 prevedeva, inoltre, la sospensione di eventi sportivi, attività teatrali, concerti e di altro tipo che avrebbero potuto comportare assembramenti di persone.

¹⁴ Sulla gestione dell'emergenza in Argentina si veda A. M. Hernández, *La emergencia por el COVID-19 en Argentina*, in N. González Martín, D. Valadés (a cura di), *Emergencia sanitaria por Covid-19. Derecho constitucional comparado*, Città del Messico, 2020, 24 ss.

In Ecuador, uno dei paesi più colpiti dell'America latina¹⁵, il 12 marzo è stato dichiarato lo stato di emergenza sanitaria¹⁶ e, quattro giorni dopo, il 16 marzo, il Presidente della Repubblica ha decretato l'*estado de excepción*, secondo quanto previsto dagli artt. 164 e 165 della Costituzione¹⁷, per un periodo iniziale di trenta giorni, ulteriormente prorogato altre due volte fino al 15 giugno. Tali disposizioni costituzionali consentono la sospensione o limitazione, in osservanza dei principi di necessità, proporzionalità, legalità, temporalità, territorialità e ragionevolezza, dei diritti all'inviolabilità del domicilio e della corrispondenza, della libertà di transito, di associazione, di riunione e di informazione¹⁸. Alla dichiarazione dello stato di eccezione ha fatto seguito la previsione del distanziamento sociale obbligatorio, con la limitazione del diritto alla libera circolazione e parziale coprifuoco. L'Uruguay¹⁹ ha dichiarato l'emergenza sanitaria il 13 marzo 2020 con il decreto n. 93/2020, integrato tre giorni dopo dal decreto n. 94/2020²⁰, mentre

¹⁵ Il primo caso è stato identificato il 29 febbraio e il primo decesso è stato registrato il 13 marzo. Al 13 maggio 2020, l'Ecuador, che ha una popolazione totale di 17 milioni di persone, aveva un numero di persone contagiate pari a 31.329 e di 2.509 persone decedute (con un indice di letalità del 8%), la maggioranza delle quali concentrate nella provincia di Guayas, il cui capoluogo Guayaquil è ormai conosciuto come la "Wuhan dell'America latina".

¹⁶ Si veda l'*Acuerdo* n. 00126-2020 "*Declararse el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del sistema nacional de salud, en los servicios de laboratorio, unidades de epidemiología y control, ambulancias aéreas, servicios de médicos y paramédicos, hospitalización y consulta externa por la inminente posibilidad del efecto provocado por el coronavirus covid-19, y prevenir un posible contagio masivo en la población*".

¹⁷ Si tratta del *Decreto Presidencial n. 1017 - Estado de Excepción*. Come conseguenza della dichiarazione dello stato di eccezione è stato predisposto il coprifuoco inizialmente dalle 21 alle 5 (nella provincia di Guayaquil dalle 16 alle 5 a partire dal 18 marzo) e poi dalle 14 su tutto il territorio nazionale. Allo stesso modo, sono stati sospesi i voli nazionali e gli spostamenti tra le provincie. La circolazione di mezzi privati è stata limitata all'acquisto di viveri e beni essenziali mediante uno schema di targhe alterne. Inoltre, sono stati sospesi gli eventi idonei a creare assembramenti. La polizia e le forze armate hanno il compito di far rispettare tali disposizioni, con il controllo del potere giudiziario. Sulla situazione in Ecuador si vedano: A. Cervantes, *Ecuador – Constitutionalism and Covid-19*, in *VerfBlog*, 9 maggio 2020, disponibile all'indirizzo <https://verfassungsblog.de/ecuador-constitutionalism-and-covid-19/> e Id., *The Role of Constitutional Justice in Times of Crisis: The Case of Ecuador*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 22 aprile 2020, disponibile all'indirizzo <http://www.icconnectblog.com/2020/04/the-role-of-constitutional-justice-in-times-ofcrisis-the-case-of-ecuador/>.

¹⁸ Sullo stato di eccezione nel costituzionalismo ecuadoriano si veda: R.H. Melo Delgado, *El estado de excepción en el actual constitucionalismo andino*, Quito, 2015.

¹⁹ L'Uruguay è stato l'ultimo paese dell'America meridionale a diagnosticare persone contagiate di Covid-19: i primi casi sono stati identificati il 13 marzo e il primo decesso è stato confermato due settimane dopo, il 29 marzo. Al 13 maggio 2020 l'Uruguay aveva, su una popolazione di 3 milioni e mezzo di abitanti, 711 casi confermati e 19 persone decedute (con un indice di letalità del 2,6%). Tra le misure adottate si segnalano la chiusura delle frontiere con distanziamento sociale obbligatorio (per quattordici giorni) per i passeggeri provenienti da paesi ad alto rischio e, posteriormente in una seconda fase, la raccomandazione a rimanere a casa (distanziamento sociale volontario), sospensione delle lezioni e di tutti gli eventi di massa, riduzione del trasporto pubblico, estensione dei piani sociali esistenti, nuovi programmi, credito per le imprese, implementazione dell'*home office* e ampliamento delle modalità di assicurazione per la disoccupazione. Sulle misure adottate in Uruguay si veda E.G. Esteva Gallicchio, *La vía jurídica uruguaya*, in N. González Martín, D. Valadés (a cura di), *Emergenza sanitaria por Covid-19. Derecho constitucional comparado*, cit., 156 ss.

²⁰ Mediante tali disposizioni si è stabilita la sospensione di tutti gli spettacoli pubblici, la chiusura preventiva e provvisoria dei centri turistici pubblici e privati e in generale degli spazi pubblici e sono state imposte misure specifiche in materia di igiene sanitaria per evitare gli assembramenti in tali spazi (in particolare, nelle scuole e nei luoghi di lavoro dove si offre un

il Perù²¹ ha dichiarato lo stato di emergenza previsto dall'art. 137 della Costituzione il 15 marzo, imponendo il distanziamento sociale obbligatorio per un periodo di quindici giorni su tutto il territorio nazionale²², prorogato varie volte fino al 24 maggio²³.

Secondo quanto previsto dalla Costituzione peruviana, il Presidente della Repubblica, previo accordo con il Consiglio dei Ministri, e informato il Congresso o la Commissione Permanente, può decretare lo stato di emergenza per catastrofe o altre situazioni gravi che incidano sulla vita della nazione. In questo caso, si può limitare o sospendere l'esercizio dei diritti costituzionali relativi alla libertà e sicurezza personale, all'invulnerabilità del domicilio e alla libertà di riunione e di transito. Inoltre, la disposizione costituzionale citata stabilisce il divieto assoluto di espulsione e fissa come periodo massimo dello stato di emergenza sessanta giorni. Durante lo stato di emergenza, le forze armate assumono il controllo dell'ordine interno, sempre e quando così lo disponga il Presidente²⁴.

2222

servizio di attenzione al pubblico). Inoltre, è stata affidata alle autorità territorialmente competenti la valutazione della sospensione di eventi di massa nei propri territori, esortando la popolazione a sospendere tutti gli eventi idonei a generare assembramenti. Infine, si invitava la popolazione ad astenersi dai viaggi, specialmente con destinazione o permanenza temporale o permanente nei paesi ad alto rischio di contagio.

²¹ In Perù, dove il primo caso è stato registrato il 6 marzo e il primo decesso il 19 marzo, al 13 maggio 2020 si contavano oltre 75.000 contagiati e 2.153 persone decedute (con un indice di letalità del 2,87%).

²² Lo stato di emergenza è stato dichiarato con il *Decreto Supremo n. 044-2020-PCM "Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19"*, e lo stesso giorno è stato approvato il *Decreto de Urgencia n. 026-2020 "Decreto de Urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del Coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional"*, la cui portata è stata modificata dal *Decreto Supremo n. 045-2020-PCM*, approvato il 17 marzo 2020, "*Decreto Supremo que precisa los alcances del artículo 8 del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, que declara el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del COVID-19*" e dal *Decreto Supremo n. 046-2020-PCM, "Decreto Supremo que precisa el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, que declara el Estado de Emergencia Nacional, por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID 19"*, del 18 marzo 2020. Sulla gestione dell'emergenza in Perù dal punto di vista costituzionale si veda D. Lovatón, *Quarantine, State of Emergency, State of Enforcement, and the Pandemic in Peru*, in *VerfBlog*, 26 aprile 2020, disponibile all'indirizzo <https://verfassungsblog.de/quarantine-state-of-emergency-state-of-enforcement-and-the-pandemic-in-peru/>.

²³ Si veda il *Decreto Supremo n. 083-2020-PCM*, del 9 maggio "*Decreto Supremo que proroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19 y establece otras disposiciones.*" Il periodo di distanziamento sociale obbligatorio è stato prorogato inizialmente fino al 12 aprile (con il *Decreto Supremo n. 051-2020-PCM*, del 27 marzo 2020, "*Decreto Supremo que amplía por 13 días calendario el periodo de Estado de Emergencia Nacional por pandemia de coronavirus (COVID-19), declarado en el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, desde el 31 de marzo hasta el 12 de abril de 2020*"), successivamente fino al 26 aprile (con il *Decreto Supremo n. 064-2020-PCM*, del 10 aprile 2020, "*Decreto Supremo que proroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del COVID-19 y dicta otras medidas*") e fino al 10 maggio (con il *Decreto Supremo n. 075-2020-PCM "Decreto Supremo que proroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19"*).

²⁴ Sullo stato di emergenza in Perù si vedano: A. Siles, *Problemática constitucional del estado de emergencia en Perú: algunas cuestiones fundamentales*, in *Estudios constitucionales*, vol. 15, n. 2, 2017, 123-166 e D. García-Sayán, *Perú: estados de excepción y régimen jurídico*, in *Revista chilena de derechos humanos*, n. 5, 1986, 4-23.

In Colombia è stata dichiarata l'emergenza sanitaria il 12 marzo 2020²⁵ e pochi giorni dopo, il 17 marzo, con il decreto legislativo n. 417 è stato dichiarato lo stato di *emergencia económica, social y ecológica* per trenta giorni, secondo quanto previsto dall'art. 215 della Costituzione del 1991²⁶. Il Governo colombiano ha disposto il distanziamento sociale preventivo obbligatorio a partire dal 22 marzo²⁷.

Nel Paraguay²⁸, invece, il Congresso ha dichiarato lo stato di emergenza il 26 marzo con la legge n. 6.524/2020 in applicazione di quanto previsto dall'art. 202 della Costituzione del 1992²⁹. In realtà, le prime misure adottate risalgono al 9 marzo, con la sospensione delle attività didattiche e di altri eventi o assembramenti; alcuni giorni dopo, il 14 marzo, la Direzione Nazionale dell'Aeronautica Civile sospendeva tutti i voli, per poi chiudere le frontiere due giorni dopo³⁰.

Anche in America centrale alcuni paesi hanno preso delle misure in modo immediato³¹: Panama³² ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale il 13 marzo

²⁵ L'emergenza sanitaria è stata dichiarata dal *Ministerio de Salud y Protección Social* con la *Resolución* n. 385. Si tratta di una decisione amministrativa. Due giorni prima, con la *Resolución* n. 380 erano state predisposte delle misure preventive (ma non quella del distanziamento sociale obbligatorio).

²⁶ In Colombia, il primo caso di Covid-19 è stato identificato il 6 marzo e il primo decesso è stato registrato due settimane dopo, il 21 marzo. Al 17 maggio, il numero di persone con Covid-19 in Colombia era pari a 16.297 e 590 erano le persone decedute (tali dati corrispondono a un indice di letalità pari al 3,62%). In realtà, ancora prima delle misure adottate a livello centrale, altre autorità nazionali avevano adottato diverse disposizioni regolamentari con carattere generale che incidevano sull'ordine pubblico (come la chiusura delle frontiere terrestri e l'importazione di materiali sanitari).

²⁷ Si vedano in questo senso i decreti ordinari n. 457 del 22 marzo, n. 531 dell'8 aprile e n. 593 del 24 aprile. Sulle questioni di legittimità costituzionale legate a tali decreti si veda *infra* par. 3. Sugli stati di emergenza previsti dalla Costituzione colombiana si veda M.L. Tobón-Tobón, D. Mendieta-González, *Los estados de excepción en el régimen constitucional colombiano*, in *Opinión Jurídica*, vol. 16, n. 31, 2017, 67-88.

²⁸ Nel caso del Paraguay, la prima persona con Covid-19 è stata diagnosticata l'8 marzo e il primo decesso è avvenuto il 21 marzo. Al 17 maggio 2020, il numero delle persone positive al Covid-19 era pari a 786 e il numero di persone decedute ammontava a un totale di 11 (con un indice di letalità pari al 1,40%).

²⁹ *Ley n. 6524/2020 "Que declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del covid-19 o coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras."*

³⁰ Sulla gestione dell'emergenza nel Paraguay si veda D. Moreno Rodríguez-A, *Constitución, emergencia sanitaria y restricción de derechos en Paraguay en el inicio de la pandemia*, in N. González Martín, D. Valadés (a cura di), *Emergencia sanitaria por Covid-19. Derecho constitucional comparado*, cit., 127-134.

³¹ In realtà, la risposta data dai paesi dell'America centrale è piuttosto disomogenea. Se da un lato, Panama, Salvador, Costa Rica e Repubblica Dominicana hanno adottato delle misure severe immediatamente, altri Stati – quali Nicaragua, Honduras e Guatemala – si sono distinti sfortunatamente per la mancata reazione all'emergenza. Sulla gestione dell'emergenza sanitaria in Guatemala si veda J. Gonzalez, *Challenges Beyond Public Health – Guatemala and the Covid-19 Crisis*, in *VerfBlog*, 28 aprile 2020, disponibile all'indirizzo <https://verfassungsblog.de/challenges-beyond-public-health-guatemala-and-the-covid-19-crisis/>. Sull'assenza della reazione nicaraguense cfr. T.P. Salazar Mather, *Love in the Time of COVID-19: Negligence in the Nicaraguan Response*, in *Lancet Glob Health*, 6 aprile 2020.

³² Panama è lo Stato dell'America centrale con il più alto numero di contagi e di decessi: il primo caso di Covid-19 è stato diagnosticato l'8 marzo e il primo decesso è stato registrato alcuni giorni dopo, l'11 marzo. Al 13 maggio, le persone contagiate erano quasi 9.000 e i deceduti 256 (con un indice di letalità del 2,84%). Tale dato è legato alla posizione di *hub*

con la *Resolución de Gabinete* n. 11³³, mediante la quale è stato autorizzato l'appalto di beni e servizi mediante una procedura eccezionale di acquisto diretto e si è disposto di una somma forfettaria pari a quasi 50 milioni di euro per “contrattazioni speciali” per un periodo di 180 giorni. Il giorno successivo, l'Assemblea legislativa del Salvador approvava con il decreto n. 593 lo stato di emergenza nazionale³⁴. Pochi giorni dopo, il 16 marzo, anche la Costa Rica dichiarava lo stato di emergenza nazionale³⁵.

Infine, la Repubblica Dominicana ha adottato le prime misure il 19 marzo con il decreto n. 134-20, mediante il quale si dichiarava lo stato di emergenza previsto dall'art. 265 della Costituzione del 2015 su tutto il territorio nazionale, disponendo la restrizione alla libertà di movimento, associazione e riunione originariamente per un periodo di venticinque giorni, posteriormente prorogata fino al 1 giugno³⁶.

Nonostante la generale tendenza degli Stati dell'America latina ad adottare misure contro la pandemia in modo tempestivo, il Brasile e il Messico si sono distinti per l'atteggiamento negazionista assunto, mediante il quale hanno cercato

internazionale dello Stato. Sulla gestione dell'emergenza Covid-19 a Panama si veda S. Rodríguez Robles, *La emergencia sanitaria por COVID-19 en la República de Panamá: ante la incertidumbre, el desconcierto y el miedo*, in N. González Martín, D. Valadés (a cura di), *Emergencia sanitaria por Covid-19. Derecho constitucional comparado*, cit., 120 ss.

³³ Risoluzione “*Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones*” è stata pubblicata nella *Gaceta Oficial Digital* n. 28979-B il 13 marzo 2020.

³⁴ Il primo contagio è stato diagnosticato il 18 marzo e il primo decesso il 31 marzo: al 13 maggio, si registravano 1.106 persone positive e 20 decessi (con un indice di letalità del 1,8%). In realtà, il Salvador aveva preso alcune misure ancora prima della dichiarazione dell'OMS, tra le quali si segnala, già a partire dal 30 gennaio, il divieto progressivo di ingresso al paese di passeggeri provenienti da Stati con alta presenza del virus (tra i quali, Cina, Corea del Sud, Italia e Spagna). Si trattava di una “quarantena controllata” da compiersi per un periodo di trenta giorni in appositi “centri di contenimento”. Tre giorni dopo l'annuncio del primo caso di contagio di Covid-19, il 21 marzo, fu ordinato, senza una solida e ragionevole giustificazione, una “quarantena obbligatoria” su tutto il territorio nazionale: su tali misure si vedano *infra*, par. 3 e par. 5. Sulla gestione dell'emergenza nel Salvador si veda S.E. Anaya, *La libertad está sitiada*, in N. González Martín, D. Valadés (a cura di), *Emergencia sanitaria por Covid-19. Derecho constitucional comparado*, cit., 71-76.

³⁵ Si veda a tale proposito il *Decreto Ejecutivo n. 42227-MP-S “Se declara estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19”*, pubblicato il 16 marzo 2020. Nella Costa Rica il primo caso di Covid-19 è stato diagnosticato il 6 marzo 2020 e la prima morte è stata registrata il 18 marzo. Al 17 maggio, il numero di persone con Covid-19 era pari a 863 e il numero di persone decedute era di 10 (l'indice di letalità è quindi piuttosto basso, essendo pari all'1,15%). Sulla Costituzione della Costa Rica si veda: J.A. Booth, *Costa Rica: Quest for Democracy*, New York e Londra, 2018.

³⁶ Secondo la Costituzione dominicana la dichiarazione dello stato di emergenza deve essere preceduta dall'autorizzazione del Congresso nazionale concessa in questo caso con la risoluzione n. 62-20. La Repubblica Dominicana è uno degli Stati maggiormente colpiti dal Coronavirus. Il primo caso è stato diagnosticato il 1 marzo e il primo decesso è stato registrato il 17 marzo. Al 17 maggio, aveva un totale di 12.518 contagiati e 428 persone decedute (con il 3,41% di letalità). Sulla gestione della crisi sanitaria nella Repubblica Dominicana si veda H. Acosta de los Santos, *Limitación de los derechos fundamentales a causa del coronavirus*, in N. González Martín, D. Valadés (a cura di), *Emergencia sanitaria por Covid-19. Derecho constitucional comparado*, cit., 149-155.

di minimizzare la gravità della situazione, nonostante siano tra gli Stati con il più alto numero di contagi dell'intero continente americano³⁷.

In Brasile, il 20 marzo 2020 il Parlamento ha approvato il decreto legislativo n. 6 con cui ha dichiarato lo stato di calamità pubblica³⁸ fino al 31 dicembre 2020. Si tratta di una dichiarazione che non stabilisce restrizioni ai diritti, ma si limita a esonerare il Presidente dall'obbligo di rispettare gli obiettivi fiscali fissati per l'anno in corso. Mentre alcuni Stati federati, tra i quali Sao Paulo, entravano in distanziamento sociale sin dal 24 marzo e adottavano misure restrittive³⁹, il Presidente Jair Bolsonaro ancora il 31 marzo 2020 (quindi venti giorni dopo la dichiarazione dell'OMS che il Covid-19 era una pandemia e quando in Brasile c'erano già 5.717 contagiati e 201 morti) minimizzava il problema e pubblicamente incitava a non seguire le raccomandazioni internazionali⁴⁰. Come conseguenza di tale atteggiamento, in Brasile non è stato imposto a livello federale un distanziamento sociale obbligatorio.

In Messico, le cose non sono andate in modo molto diverso. Difatti, il 23 marzo il Governo federale (mediante il *Consejo de Salubridad General*) ha riconosciuto il Covid-19 come una malattia grave da gestire in modo prioritario⁴¹. Pochi giorni dopo, sono state adottate delle misure di carattere straordinario⁴². L'emergenza sanitaria è stata dichiarata solo il 30 marzo (e quindi circa venti

³⁷ Al 16 maggio 2020, il numero di persone contagiate in Brasile era pari quasi a 250.000 e quello delle persone decedute era di circa 16.000 (con un indice di letalità pari al 6,4%), mentre in Messico – dove il primo caso di Coronavirus è stato diagnosticato il 28 febbraio e il primo decesso si è registrato il 19 marzo – il numero di persone contagiate alla stessa data del 16 maggio 2020 era pari a 47.469 e quello delle persone decedute era di 4.796 (con un indice di letalità pari al 10,10%). Si tratta quindi dei paesi con l'indice di letalità più alto. Sull'atteggiamento negazionista di Jair Bolsonaro si veda T. da Rosa de Bustamante, E. Peluso Neder Meyer, *Bolsonarism & Covid-19: Truth Strikes Back*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 24 marzo 2020, disponibile all'indirizzo: <http://www.iconnectblog.com/2020/03/bolsonarism-and-covid-19-truth-strikes-back/>.

³⁸ Decreto Legislativo n. 6, 20 marzo 2020. Tale decreto trova il proprio fondamento giuridico nella *Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*, n. 8.488/2006.

³⁹ Sulle quali si veda *infra* par. 3.

⁴⁰ In Brasile, il Governo federale ha diffuso la campagna dal titolo "Il Brasile non può fermarsi", che è stata bloccata da un tribunale federale di Rio de Janeiro: si veda J.V. Cardoso, *The Collision between Bolsonaro and the Sovereignty of Science: The Courts Step In*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 9 aprile 2020, disponibile all'indirizzo <http://www.iconnectblog.com/2020/04/the-collision-between-bolsonaro-and-the-sovereignty-of-science-the-courts-step-in/>.

⁴¹ Si veda l'"*Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia*", 23 marzo 2020.

⁴² Mediante tali misure è stata affidata al Ministero della Sanità (*Secretaría de Salud*) una serie di competenze straordinarie. Si veda il "*Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*", pubblicato nel *Diario Oficial de la Federación* il 27 marzo. L'art. 2 del decreto stabilisce la possibilità per il Ministero della Salute di utilizzare tutte le risorse di assistenza medica e sociale del servizio pubblico, privato e sociale come elementi ausiliari, di acquisire qualunque tipo di beni e servizi, a livello nazionale o internazionale, comprese le attrezzature mediche, agenti diagnostici, materiali chirurgici e terapeutici e prodotti igienici, nonché tutti i tipi di merce e oggetti necessari per affrontare la contingenza, senza la necessità di eseguire una gara d'appalto pubblica, di importare e autorizzare l'importazione, nonché l'acquisizione nel territorio nazionale dei medesimi beni e servizi, senza la necessità di realizzare nessuna procedura amministrativa, per gli importi e i concetti necessari ad affrontare la contingenza.

giorni dopo la dichiarazione dell'OMS)⁴³, ma il Governo federale non ha disposto nessuna misura di “alto impatto” come il distanziamento sociale obbligatorio.

Nelle pagine successive, vedremo come tali provvedimenti hanno inciso dal punto di vista costituzionale sulla forma di governo, sulla forma di stato e sui diritti fondamentali.

3. L'impatto dell'emergenza Covid-19 sulla forma di governo

Come si evince dal quadro tracciato nel paragrafo precedente, la tendenza degli Stati in America latina è stata nel senso di optare per l'uso di istituti che entrano nella categoria degli stati di eccezione o emergenza, in alcuni casi previsti in costituzione, in altri giustificati mediante altre vie⁴⁴, ma sicuramente in tutti i casi l'applicazione di tali strumenti provoca delle forti ripercussioni dal punto di vista istituzionale.

L'attivazione nel continente latino-americano degli istituti “emergenziali” desta il ricordo ancora vivo di un passato purtroppo non troppo lontano nel quale questi sono stati usati (e abusati) in diversi contesti da parte dei regimi dittatoriali del secolo scorso⁴⁵.

Inoltre, le democrazie dell'America latina si sono sempre caratterizzate, nel panorama comparato, per una certa “fragilità” legata a una tradizione di presidenzialismo forte o “iperpresidenzialismo”⁴⁶ con una forte concentrazione del potere nell'organo esecutivo e una relegazione a un ruolo di secondo piano del potere legislativo e di quello giudiziario⁴⁷.

⁴³ Si veda l'“*Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*”. Le attività non essenziali dei settori pubblico, privato e sociale sono state sospese per un mese, dal 30 marzo al 30 aprile. Sulla risposta del Governo messicano alla crisi sanitaria si veda E. Velasco, *Mexico: Emergency Powers and COVID-19*, in *VerfBlog*, 16 aprile 2020, disponibile all'indirizzo <https://verfassungsblog.de/mestado-exico-emergency-powers-and-covid-19/>.

⁴⁴ È questo il caso, come visto, del Cile, Ecuador, Colombia e Perù. Nel caso di Panama, nella *Resolución de Gabinete* n.11 mediante la quale viene dichiarato lo stato di emergenza nazionale, tra i *Considerando* si può leggere come il riferimento è all'art. 79 del Testo Unico della legge n. 22/2006 che disciplina gli appalti pubblici. Tale norma, in realtà, non costituisce il fondamento legale della dichiarazione di emergenza dato che si riferisce ai procedimenti speciali nel caso di acquisizioni durante l'emergenza: in realtà, tale disposizione da per presupposto che sia il *Consejo de Gabinete* l'organo competente a effettuare tale dichiarazione. Nel caso del Paraguay rientra tra le competenze ordinarie del Congresso, secondo quanto previsto dall'art. 202, n. 13 che permette l'adozione di leggi d'emergenza nei casi di disastro o calamità pubblica. In questo caso il Congresso paraguaiano ha adottato la legge n. 6.524/2020.

⁴⁵ Sul punto si vedano J. Carvajal Martínez, *Derecho y cambio político en América Latina 1960-1980*, in *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, n. 32, 2010, 259-272 e I. Szilágyi, *El nuevo golpismo, el estado de excepción y los modelos de modernización en América Latina*, in *Intellèctus*, n. 1, 2017, 69-85.

⁴⁶ Il protagonismo del potere esecutivo in America latina viene definito come “iperpresidenzialismo”: sul punto, in generale, si veda. C. Bolonha, H. Rangel, F. Corrêa, *Hiperpresidenzialismo na América Latina*, in *Revista da Faculdade de Direito-UFPR*, vol. 60, n. 2, 115-140.

⁴⁷ Sul presidenzialismo latino-americano e sulle varie forme che questo può assumere si vedano J. Carpizo, *Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 115, 2006, 57-91 e A. Escamilla

Nonostante il fatto che la maggior parte delle Costituzioni latino-americane prevedano un sistema di pesi e contrappesi per evitare gli abusi, i ricordi di tale passato e di tali tendenze di concentrazione del potere emergono ancora oggi con riferimento a pratiche comparse in alcuni Stati nella gestione istituzionale dell'emergenza, durante la quale si è assistito a un protagonismo indiscusso del potere esecutivo e a un atteggiamento del legislativo oscillante tra un'assenza piuttosto assordante (probabilmente giustificata dall'incapacità di riuscire a funzionare se non in modo presenziale) e una profonda deferenza all'organo di governo. Il dibattito verte, quindi, intorno alla portata del potere dell'esecutivo e ai meccanismi giuridici adeguati per svolgere un controllo su atti sui quali, seppur senza mettere in discussione la legittimità sostanziale delle scelte operate, numerosi dubbi permangono per quanto riguarda la legittimità formale delle stesse.

In Argentina, per esempio, nonostante l'ordinamento preveda vari istituti legati all'esistenza di situazioni eccezionali che possono alterare l'ordine costituzionale⁴⁸, per fronteggiare l'emergenza generata dal Covid-19, il Governo non ha fatto uso dell'istituto del cd. *estado de sitio* contemplato nell'art. 23 della Costituzione⁴⁹, avvalendosi piuttosto di quanto previsto dall'art. 99, co. 3⁵⁰. Tale

Cadena, R. Sánchez Gayosso, *Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder*, in *Estudios Políticos*, n. 37, 2016, 111-141.

⁴⁸ Dall'entrata in vigore della Costituzione nel 1853, la storia argentina ha conosciuto all'incirca 70 stati di eccezione di vario tipo (adozione della legge marziale, dichiarazione dello stato di guerra interno, dello stato di allarme e di emergenza). Nella storia recente argentina sono state dichiarate due emergenze pubbliche, nel 1991 e nel 2002, a causa della gravità dello stato economico, sociale e finanziario del paese: si veda R. Cortés Conde, *La crisis argentina de 2001-2002*, in *Cuadernos de economía*, vol. 40, n. 121, 2003, 762-767. La maggior parte delle misure eccezionali sono state adottate nell'alveo dell'istituto previsto dall'art. 23 della Costituzione, il cd. *estado de sitio*, che consente la sospensione delle garanzie costituzionali, in linea con quanto previsto dall'art. 27 della Convenzione americana sui diritti umani. Inoltre, nella Costituzione argentina è possibile rinvenire altre disposizioni rilevanti, tra le quali l'art. 6 (che prevede che «Il Governo federale interviene sul territorio delle province per garantire la forma repubblicana o per respingere eventuali invasioni esterne e, su richiesta delle autorità costituite, al fine di sostenere o restaurare le stesse in caso di destituzione a causa di rivolta o invasione di altra provincia»), l'art. 76 che fa riferimento alla situazione di emergenza pubblica e l'art. 99, co. 3 che invece fa riferimento a «[...] circostanze eccezionali [che] rendano impossibile seguire l'iter ordinario previsto da codesta Costituzione per l'approvazione delle leggi [e a] ragioni di necessità e urgenza [...]». Si tratta quindi di situazioni che legittimano il potere esecutivo a adottare decreti con forza di legge. Sulla disciplina dell'"emergenza" in Argentina si vedano: F.E. Snyder, *Estado de Sitio y Estado de Derecho en Argentina: Política y retórica de la reivindicación*, in *Themis. Revista de Derecho*, n. 4, 1986, 17-26 e M. Franco, M. Iglesias, *El estado de excepción en Uruguay y Argentina. Reflexiones teóricas, históricas e historiográficas*, in *Revista de Historia Comparada*, vol. 5, n. 1, 2011, 91-115. Più in generale sulla Costituzione argentina si veda R. Gargarella, *Teoría y crítica del Derecho constitucional*, vol. II, Buenos Aires, 2010.

⁴⁹ L'art. 23 della Costituzione argentina prevede che «In caso di disordini interni o di attacco esterno tali da mettere in pericolo l'applicazione della presente Costituzione e l'esistenza delle autorità dalla stessa previste si dichiarerà lo stato di assedio per la provincia o il territorio colpiti dalla turbativa d'ordine, intendendo così che in tali luoghi sono sospese le garanzie costituzionali. Durante tale sospensione, tuttavia, il Presidente della Repubblica non potrà ordinare condanne né comminare pene per sua autonoma decisione. Il potere del Presidente sarà limitato in tale caso, per le persone, all'arresto o al trasferimento da una parte all'altra della Nazione, qualora esse non preferiscano lasciare il territorio argentino.»

⁵⁰ Si veda *supra*, nota n. 48.

disposizione prevede la possibilità che il titolare del potere esecutivo, in circostanze eccezionali che rendano impossibile seguire le procedure ordinarie previste dalla Costituzione per il procedimento legislativo e purché non si tratti di norme in materia penale, tributaria, elettorale o relative al regime dei partiti politici, adotti un *decreto de necesidad y urgencia* che ha carattere legislativo⁵¹.

Facendo leva sulla dichiarazione dell'emergenza "sanitaria" compresa nella legge n. 27.541 (una legge approvata per far fronte all'emergenza economica il 21 dicembre del 2019, quando ancora non si parlava del Covid-19)⁵², il Presidente della Nazione argentina, Alberto Fernández, ha approvato il *Decreto de Necesidad e Urgencias* n. 260/2020 mediante il quale ha ampliato lo scopo e la portata della legge per (auto)consentire al Governo l'adozione di misure necessarie per fronteggiare la crisi provocata dal Covid-19. L'art. 99, 3 co. della Costituzione impone la necessità che il decreto approvato dal Governo venga presentato alla Commissione Bicamerale Permanente, che può approvarlo a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera con una legge speciale. In questo caso, il decreto viene convertito in legge; diversamente, decade con effetti irretroattivi⁵³.

Nel caso di specie, né il Congresso né la Commissione Bicamerale Permanente si sono riuniti per verificare la legittimità delle disposizioni contenute tanto nel decreto n. 260/2020 così come in quelli successivi⁵⁴ nei termini stabiliti dalla Costituzione⁵⁵. L'inoperatività del Congresso argentino⁵⁶, legata a ostacoli di

⁵¹ Secondo quanto previsto dall'art. 99, co. 3, tali decreti saranno adottati con l'accordo generale dei ministri che li dovranno controfirmare, unitamente al capo del gabinetto dei ministri. Quest'ultimo, personalmente ed entro il termine di dieci giorni, dovrà sottoporre la misura all'attenzione della Commissione Bicamerale Permanente, la cui composizione dovrà rispettare la proporzione delle rappresentanze politiche di ogni Camera. Tale commissione emetterà il proprio verdetto entro dieci giorni in riunione plenaria di ogni Camera ai fini dell'espressa discussione, di cui queste si occuperanno immediatamente. Su tali strumenti normativi si veda E. Avalos, *Los Decretos de Necesidad y Urgencia en Argentina: desde 1853 hasta nuestros días*, in *Revista de la Facultad de Derecho*, vol. 3, n. 1, 147-157.

⁵² Si tratta della *Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública*, approvata il 21 dicembre 2019 per fronteggiare la crisi economica. L'art. 1 di tale legge contiene, tra le altre cose, un riferimento all'emergenza sanitaria, stabilendo che «*Declárase la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, y deleganse en el Poder Ejecutivo nacional, las facultades comprendidas en la presente ley en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases de delegación establecidas en el artículo 2º, hasta el 31 de diciembre de 2020*». Ciononostante, nelle disposizioni successive non vi è alcun riferimento ulteriore alla gestione di una emergenza sanitaria. La legge argentina del 2019 richiama quanto previsto dall'art. 76 della Costituzione, che consente la delegazione legislativa all'esecutivo solo con riferimento a materie specifiche di amministrazione o "emergenza pubblica" e sempre per un periodo di tempo limitato per il loro esercizio e in conformità con le linee guida legislative dettate dal Congresso.

⁵³ Si veda *supra* nota n. 51.

⁵⁴ Dall'inizio dell'emergenza sanitaria, il Governo ha adottato oltre 60 documenti, mediante lo strumento, oltre che dei *decretos de necesidad y urgencia*, anche sotto la forma di *resoluciones o disposiciones*.

⁵⁵ Su tale punto si veda A. M. Hernández, *La emergencia por el COVID-19 en Argentina*, cit. Solo a partire dal 27 marzo, la Camera de Diputados ha permesso che le iniziative del Governo legate alla crisi sanitaria fossero inviate mediante posta elettronica. Si veda la *Resolución* n. 660/20.

⁵⁶ Tale inoperatività è in realtà durata per molto tempo. Il Congresso argentino, a settimane di distanza dall'inizio della crisi sanitaria, ha cominciato a lavorare in modalità remota, sperimentandola con riferimento a spazi non decisionali, come sessioni di lavoro o riunioni di commissione con carattere informativo. Si veda in questo senso il documento elaborato da

tipo formale, dato che i Regolamenti delle Camere non contemplavano la possibilità di funzionamento “virtuale”⁵⁷, ha di fatto generato una situazione di “iperpresidenzialismo”, come già avvenuto in vari momenti della storia argentina⁵⁸.

Si tratterebbe di un contesto dove, come ha segnalato attenta dottrina⁵⁹, in realtà il Governo ha occupato un'area decisionale che appartiene al Congresso, creando uno stato d'assedio *de facto* illegale⁶⁰, che si caratterizza per la presenza di tre elementi: 1. la concentrazione dei poteri nelle mani dell'esecutivo; 2. un'importante limitazione dei diritti fondamentali; 3. la militarizzazione dello spazio pubblico.

A quasi due mesi di distanza dall'approvazione dei *decretos de necesidad y urgencia* n. 260/2020 e n. 297/2020, il 13 maggio il Senato si è finalmente espresso sulla loro – e sul totale dei 20 decreti approvati dal Governo di Fernández – costituzionalità. Tale situazione è aggravata anche dall'assenza del potere giudiziario. Difatti, la Corte suprema ha disposto un periodo di *feria judicial* esteso da ultimo fino al 24 maggio 2020⁶¹, stabilendo la sospensione delle attività giudiziarie e del computo dei termini.

ParlAmericas, *COVID-19: El desafío de adaptar y fortalecer el rol de los Congresos. Un análisis desde la perspectiva de Parlamento Abierto*, aprile 2020. Sulla stessa scia stanno lavorando anche gli organi legislativi dei seguenti paesi: Canada, Colombia, Costa Rica, Honduras, Giamaica e Messico.

⁵⁷ Peraltro, la Presidente del Senato ha sottoposto all'attenzione della Corte suprema una *acción declarativa de certeza* per avere una pronuncia di interpretazione autentica dell'art. 30 del Regolamento del Senato.

⁵⁸ Tale situazione si è verificata nonostante il Governo, all'inizio dell'emergenza, abbia mantenuto un linguaggio e uno stile comunicativo delle misure adottate espressivi di una forte unità nazionale.

Sulle vicende dell'“iperpresidenzialismo” argentino si vedano C. S. Nino, *El Presidencialismo y la Justificación, Estabilidad y Eficiencia de la Democracia*, in *Propuesta y control*, 1990, 39-56 e A. Castells, *La institución presidencial en el sistema político argentino*, in *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, n. 9, 2012, 32-60.

⁵⁹ R. Gargarella, *The Fight Against COVID-19 in Argentina: Executive vs Legislative Branch*, in *VerfBlog*, 1 maggio 2020, disponibile all'indirizzo <https://verfassungsblog.de/the-fight-against-covid-19-in-argentina-executive-vs-legislative-branch/>.

⁶⁰ Secondo quanto previsto dagli artt. 75, co. 29 e 99 della Costituzione, spetta al Congresso dichiarare l'*estado de excepción*; allo stesso modo corrisponde al Congresso limitare i diritti fondamentali secondo quanto stabilito dall'art. 14 (in conformità con quanto previsto anche dall'art. 22, co. 3 della Convenzione americana). Inoltre, l'art. 99, co. 3, pone un limite ai poteri “emergenziali” del Presidente per quanto riguarda la materia penale.

⁶¹ Si vedano a tale proposito i seguenti documenti della *Corte Suprema de Justicia de la Nación* argentina: *Acordada* n. 6/2020, “*Disponer feria extraordinaria respecto de todos los tribunales federales y nacionales y demás dependencias que integran este Poder Judicial de la Nación, desde el 20 hasta el 31 de marzo de 2020*”; *Acordada* n. 8/2020, “*Prorrogar la feria extraordinaria respecto de todos los tribunales federales y nacionales y demás dependencias que integran este Poder Judicial de la Nación, desde el 1° hasta el 12 de abril de 2020. Designar autoridades de feria de la CSJN*”; *Acordada* n. 10/2020, “*Prorrogar la feria extraordinaria respecto de todos los tribunales federales y nacionales y demás dependencias que integran este Poder Judicial de la Nación, desde el 13 hasta el 26 de abril, ambos incluidos, del 2020. Designar autoridades de feria de la CSJN*”; *Acordada* n. 13/2020, “*Prorrogar la feria extraordinaria respecto de todos los tribunales federales y nacionales y demás dependencias que integran este Poder Judicial de la Nación, desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo, ambos días incluidos, del 2020. Designar autoridades de feria de la CSJN*”; e *Acordada* n. 14/2020, *Prorrogar la feria extraordinaria respecto de todos los tribunales federales y nacionales y demás dependencias que integran este Poder Judicial de la Nación, desde el 11 de mayo hasta el 24 de mayo*,

Ciononostante, la costituzionalità del *decreto de necesidad y urgencia* n. 260/2020 e delle misure predisposte dai successivi decreti è stata oggetto di giudizio di costituzionalità nella causa *Kingston Patricio s. Habeas Corpus* (sentenza del 30 marzo 2020)⁶². Il *Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional* n. 14 ne ha dichiarato la conformità a costituzione, poi confermata anche in appello. Nel ricorso presentato si era messa in discussione la cd. “quarantena obbligatoria”, considerata come una misura dello stato di assedio. Il giudice di primo grado ha escluso tale configurazione basandosi sul fatto che quella del distanziamento sociale obbligatorio era l’unica misura possibile e che non esistevano altre risorse per prevenire la diffusione della malattia. In questo senso, la *ratio* del decreto n. 260/2020 e delle misure ivi previste era da rinvenirsi nella necessità di preservare la salute pubblica. Pertanto, sebbene si riconosca una grave restrizione alla libertà di circolazione e di movimento, il giudice afferma che il bene giuridico protetto da tale misura è la salute, non solo quella della persona direttamente interessata, come potrebbe essere il caso di specie, ma quella pubblica (e di conseguenza quella di terzi con i quali il ricorrente avrebbe potuto stabilire un contatto e contagiare se fosse stato positivo al Covid-19). Infine, il giudice considera che il decreto impugnato non viola la libertà di circolazione e movimento, purché le forze di polizia, in caso di violazione della norma che impone la cd. “quarantena obbligatoria”, comunicino immediatamente tale infrazione al giudice penale in modo che questi possa convalidare la misura e valutare la necessità di avviare eventuali azioni penali per la commissione dei reati previsti dagli artt. 205⁶³ e 239⁶⁴ del Codice penale argentino.

Analogia situazione è quella colombiana. Come visto anteriormente, il 17 marzo è stato dichiarato lo stato di emergenza con il decreto legislativo n. 417, secondo quanto previsto dall’art. 215 della Costituzione del 1991⁶⁵. Si tratta di un

ambos días incluidos, del 2020. Durante esta feria extraordinaria la Corte Suprema de Justicia de la Nación funcionara con todos sus miembros y secretarios de Corte.”

⁶² Sul controllo di costituzionalità nell’ordinamento argentino si veda N. Sagués, *Elementos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 2003.

⁶³ Art. 205, Codice penale argentino «*Será reprimido con prisión de seis meses a dos años, el que violare las medidas adoptadas por las autoridades competentes, para impedir la introducción o propagación de una epidemia.*»

⁶⁴ Art. 239, Codice penale argentino «*Será reprimido con prisión de quince días a un año, el que resistiere o desobedeciere a un funcionario público en el ejercicio legítimo de sus funciones o a la persona que le prestare asistencia a requerimiento de aquél o en virtud de una obligación legal.*»

⁶⁵ L’“emergenza” prevista dall’art. 215 della Costituzione colombiana stabilisce la possibilità per il Presidente, nel caso in cui sopraggiungano fatti distinti da quelli previsti negli artt. 212 e 213 (e quindi il caso della guerra esterna o di una grave alterazione dell’ordine pubblico che metta in pericolo la stabilità istituzionale, la sicurezza dello Stato o la convivenza civica), che perturbino o minaccino di perturbare in modo grave e imminente l’ordine economico, sociale e economico del paese o che costituiscano una grave calamità pubblica, di dichiarare lo stato di emergenza. Tale dichiarazione deve essere motivata e firmata da tutti i ministri e deve avere una durata temporale limitata a trenta giorni, prorogabile per diversi periodi che nel totale non possono superare i novanta giorni in un anno. Il Presidente può adottare decreti legislativi che devono riferirsi solo a quelle materie con una relazione diretta e specifica con lo stato di emergenza e potranno, in forma transitoria, stabilire nuovi tributi o modificare quelli esistenti. In quest’ultimo caso, tali misure fiscali perderanno i loro effetti al termine del successivo anno fiscale, salvo che il Congresso, durante l’anno successivo, gli attribuisca il carattere di permanenti.

meccanismo che consente al Presidente di adottare decreti legislativi, e quindi atti normativi con forza di legge, il cui unico obiettivo – dice testualmente la norma – deve essere quello di “scongiurare la crisi e prevenire l’estensione dei suoi effetti”. L’attivazione del meccanismo previsto nell’art. 215 della Costituzione colombiana autorizza il Presidente della Repubblica ad adottare decreti legislativi. Si tratta dell’assunzione di poteri legislativi ma con il rispetto di tre condizioni. Innanzitutto, l’esercizio di tali poteri deve essere fatto per un tempo limitato (nel caso di specie il decreto n. 417 fa riferimento a trenta giorni). In secondo luogo, la Costituzione prevede il controllo automatico degli atti emessi da parte della Corte costituzionale. Infine, vi deve essere l’intervento del Parlamento che si deve pronunciare sulla convenienza e opportunità delle misure adottate. Più nel dettaglio, il Governo deve, nel termine di dieci giorni dalla pubblicazione del decreto che dichiara l’emergenza, convocare il Congresso che dovrà riunirsi nei dieci giorni successivi per esaminare, nel termine di trenta giorni – prorogabile su accordo di entrambe le Camere –, la relazione motivata presentata dal Governo sulle cause che hanno determinato lo stato di emergenza e le misure adottate⁶⁶. Per far fronte all’emergenza, il Governo colombiano ha adottato 72 decreti legislativi in esercizio dei poteri previsti dall’art. 215, che attualmente sono al vaglio del controllo di costituzionalità della Corte costituzionale.

Ma ciò che desta particolare preoccupazione è il fatto che il Governo colombiano abbia adottato le misure di confinamento mediante lo strumento dei decreti “ordinari” (si tratta dei decreti n. 457, 531 e 593), in esercizio delle competenze che gli affida la Costituzione secondo il combinato disposto degli artt. 189, co. 4, 303 e 315. Tali norme attribuiscono al Presidente ampi poteri di controllo dell’ordine pubblico su tutto il territorio nazionale, anche sull’operato di sindaci e governatori locali nei loro territori. La legittimità di tale scelta risiederebbe nel fatto che in ogni caso tali decreti, che impongono misure come il distanziamento sociale obbligatorio il cui obiettivo consiste nel mantenimento dell’ordine pubblico, possono essere sottoposti al controllo di legittimità e costituzionalità del Consiglio di Stato. Inoltre, tali facoltà – essendo ordinarie – possono essere esercitate senza limiti di tempo e senza alcuna connessione diretta con la dichiarazione di emergenza⁶⁷.

⁶⁶ In ogni caso, il Congresso durante l’anno successivo alla dichiarazione di emergenza potrà derogare, modificare o aggiungere i decreti indicati nel medesimo articolo, su quelle materie che normalmente entrano nell’iniziativa del Governo. Con riferimento, invece, alle materie comprese tra quelle di iniziativa parlamentare, il Congresso può esercitare tali poteri in qualsiasi momento. Nel caso in cui il Congresso non venisse convocato, si riunirà a pieno titolo, alle condizioni e per gli scopi previsti nello stesso art. 215. Il Presidente della Repubblica e i ministri saranno responsabili di qualsiasi abuso commesso nell’esercizio dei poteri che la Costituzione gli conferisce durante l’emergenza, sottolineando che il Governo non può in alcun modo pregiudicare i diritti sociali dei lavoratori.

⁶⁷ Tale posizione è sostenuta anche dai governatori e i sindaci, facendo leva sulla considerazione che gli artt. 296, 305 e 315 della Costituzione gli attribuirebbero, sui rispettivi territori, gli stessi poteri che il Presidente ha a livello nazionale. Su tali posizioni si veda *infra* par. 4. Al contrario, sono critici coloro che sostengono la cd. “tesi dei poteri straordinari” secondo la quale questo tipo di misure possono essere adottate solo mediante poteri eccezionali previsti nella Costituzione, di cui sarebbe titolare il Presidente del Governo. Secondo tale approccio, la prima tesi sarebbe quindi totalmente incostituzionale. Dato che la restrizione dei

Ciononostante, la scelta di utilizzare tali strumenti preoccupa dato che il controllo di legittimità e costituzionalità del Consiglio di Stato è stato oggetto della sospensione generale dei termini delle azioni di nullità disposta dal *Consejo de la Judicatura*. Secondo parte della dottrina, su tali atti, che sono sostanzialmente legislativi, dato che il loro contenuto incide sui diritti fondamentali che, secondo quanto previsto dall'art. 24 della Costituzione, possono essere limitati soltanto da una legge, si dovrebbe estendere il controllo automatico della Corte costituzionale (secondo i criteri giurisprudenziali stabiliti dalla stessa Corte con la sentenza C-400/2013)⁶⁸.

Anche in Colombia, così come successo in Argentina⁶⁹, il Congresso non si è riunito e la Corte costituzionale si è pronunciata il 20 maggio dichiarando costituzionale il decreto n. 417.

L'assenza del Parlamento dalla scena istituzionale che ha fronteggiato la pandemia si è verificata anche in Messico, dove tutta la normativa approvata con riferimento all'emergenza proviene dal potere esecutivo⁷⁰. Nell'attuale crisi sanitaria è intervenuto il *Consejo de Salubridad General*, organo previsto dall'art. 73, sezione XVI della Costituzione⁷¹, il quale dipende direttamente dal Presidente della Repubblica ed opera senza nessuna intermediazione dei Ministeri – nemmeno quello della Salute – mediante l'adozione di disposizioni con carattere generale e obbligatorio in tutto il territorio nazionale. L'art. 73, sezione XVI della Costituzione riconosce tra le competenze del Congresso federale quella di adottare leggi in materia, tra le altre, di "salute pubblica della Repubblica"⁷², attribuendo al Ministero della Salute il potere e l'obbligo, nel caso di epidemie di natura grave o

diritti derivanti dalla cd. "quarantena obbligatoria generale" può essere decretata mediante le facoltà ordinarie costituzionali, senza che intervenga né il Congresso né la Corte costituzionale e senza la necessità di esercitare poteri di tipo emergenziale, sarebbe come considerare che l'art. 189 della Costituzione conceda dei poteri praticamente illimitati sia al Presidente della Repubblica, ma anche ai governatori e sindaci nei rispettivi territori. Su tale dibattito si veda J. Gaviria-Mira, E. Hoyos-Ceballos, *Pandemic and Executive Powers in Colombia: A Problem and a Modest Proposal*, in *VerfBlog*, 17 aprile 2020, disponibile all'indirizzo <https://verfassungsblog.de/pandemic-and-executive-powers-in-colombia-a-problem-and-a-modest-proposal/>.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Sulle tendenze dell' "iperpresidenzialismo" colombiano si veda J.A. Cheibub *et al.*, *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*, in *Texas Law Review*, vol. 89, n. 7, 2011, 1707-1739.

⁷⁰ La Costituzione messicana riconosce la possibilità di dichiarare lo stato di emergenza secondo quanto previsto dall'art. 29. Su tale norma si veda P. Salazar Ugarte, *Estado de excepción, suspensión de derechos y jurisdicción*, in E. Ferrer Mac-Gregor Poisot, J.L. Caballero Ochoa (a cura di), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, Messico, 2013, 231-257. Sull'assenza del Parlamento messicano si veda J.J. Garza Onofre *et al.*, *México. Democracia en vilo – y Constitución también*, in N. González Martín, D. Valadés (a cura di), *Emergencia sanitaria por Covid-19. Derecho constitucional comparado*, cit., 109 ss. Sulla ripartizione delle competenze in materia di salute nell'ordinamento messicano si veda C. Huerta Ochoa, *Emergencia sanitaria y la distribución de competencias en el Estado federal mexicano*, in N. González Martín (a cura di), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Federalismo*, Messico, 2020, 9-14.

⁷¹ Sul *Consejo de Salubridad General* si veda H.A. Concha Cantú, *Gobernabilidad federal y crisis sanitaria*, in N. González Martín (a cura di), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Federalismo*, cit., 44-51.

⁷² Secondo la modifica all'art. 73 operata con la riforma del 18 gennaio 1934.

pericolo di malattie “esotiche” nel paese, di adottare immediatamente le misure preventive necessarie, a condizione che in seguito vengano “ratificate” dal Presidente della Repubblica⁷³.

Totalmente distinta è stata la posizione del Congresso brasiliano il quale il 6 febbraio 2020 ha approvato la legge n. 13.979/2020⁷⁴, mediante la quale si affida al Ministero della Salute la gestione della crisi sanitaria. Nonostante sin dall’inizio della presidenza Bolsonaro l’organo legislativo brasiliano abbia mantenuto un atteggiamento piuttosto “timido” con riferimento alle sue posizioni autoritarie, l’emergenza Covid-19 è stata un’opportunità che ha permesso al Congresso di elaborare una strategia di resistenza alla retorica illiberale del Presidente della Repubblica. Il 20 marzo il Senato ha approvato (in sessione a distanza) lo stato di calamità (stabilendo la sua durata fino al 31 dicembre), mediante una risoluzione di carattere amministrativo e quindi non avvalendosi dello strumento previsto nell’art. 136 che prevede la figura dello stato di difesa⁷⁵. La legge n. 13.979 è stata modificata il 20 marzo mediante la *Medida Provisória* n. 926 (strumento il cui contenuto, sebbene abbia efficacia immediata, è soggetto all’approvazione del Congresso), che stabilisce un quadro giuridico specifico per affrontare l’emergenza Covid-19. Tra le misure predisposte non vi sono restrizioni a diritti, quanto piuttosto misure che garantiscono al Governo una maggiore libertà nella gestione

⁷³ Tale disposizione è stata aggiunta con la riforma del 2 agosto 2007.

⁷⁴ Legge n. 13.979/2020, “*Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.*” Tale normativa è stata ampiamente considerata come ragionevole e segue le strategie comuni della cd. “quarantena orizzontale” (contrariamente a quanto voleva fare Bolsonaro che impulsava una “quarantena verticale”). Su tali temi si rinvia a E. Peluso Neder Meyer, T. Bustamante, *Authoritarianism Without Emergency Powers: Brazil Under COVID-19*, in *VerfBlog*, 8 aprile 2020, disponibile all’indirizzo <https://verfassungsblog.de/authoritarianism-without-emergency-powers-brazil-under-covid-19/>. Sulla gestione della crisi in Brasile e sui suoi riflessi istituzionali si vedano: M. Figueiredo, *A pandemia e as restrições jurídicas à liberdade. Uma visão preliminar*, in N. González Martín, D. Valadés (a cura di), *Emergenza sanitaria por Covid-19. Derecho constitucional comparado*, cit., 50-59; S.B. Santos Divino, *The Brazilian government’s actions against the CoViD-19*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, Special Issue n. 1, 2020, 761-763; e T. Fiterman Tedesco, *La emergencia de salud pública internacional derivada del Coronavirus (CoViD-19) y las reacciones normativa y fáctica brasileñas: un panorama a partir de la ley 13.979/2020*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, Special Issue n. 1, 2020, 765-774.

⁷⁵ L’art. 136 prevede la figura dello stato di difesa. Si tratta di una misura che può essere disposta dal Presidente della Repubblica, sentiti il Consiglio della Repubblica e il Consiglio di Difesa Nazionale. Il suo obiettivo è quello di preservare o ristabilire immediatamente, in luoghi ristretti e determinati, l’ordine pubblico o la pace sociale minacciati da grave e imminente instabilità istituzionale o raggiunti da calamità naturali di grandi proporzioni. Il decreto che istituisce lo stato di difesa dovrà determinare il tempo della sua durata (che non può essere superiore ai trenta giorni), specificare le aree coinvolte e indicare, nei termini e limiti della legge, le misure coercitive disposte come la restrizione ai diritti di riunione e associazione e la segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni telegrafiche e telefoniche. Il decreto deve essere approvato dal Congresso nazionale nei dieci giorni successivi. Sullo stato di difesa e le altre misure emergenziali previste dalla Costituzione brasiliana si vedano: A.C.G. da Silva, *Direito de crise na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O emprego do Estado de Defesa e do Estado de Sítio durante a vigência do Estado Democrático de Direito Excepcional*, in *SSRN Electronic Journal*, 2003; A.S. Tossige Gomes, A.S. de Moura Costa Matos, *O estado de exceção no Brasil republicano*, in *Revista Direito & Práxis*, vol. 8, n. 3, 2017, 1760-1787, spec. 1778; e H. Peña de Moraes, *Mecanismos de Defesa do Estado e das Instituições Democráticas no Sistema Constitucional de 1988: Estado de Defesa e Estado de Sítio*, in *Revista da EMERJ*, vol. 6, n. 23, 2003, 198-216.

della crisi e dei fondi. Tale documento, infatti, tra le altre previsioni, contiene l'esenzione per il potere esecutivo dall'obbligo di raggiungere l'obiettivo fiscale fissato per l'anno in corso e consente anche una maggiore flessibilità di spesa, in modo che si possano modificare le voci di bilancio senza l'autorizzazione parlamentare altrimenti richiesta dalla legge. La misura, sebbene offra al Governo più libertà nell'esecuzione dei bilanci, non lo esonera dal rispetto di una legge approvata nel 2017, che limita l'aumento della spesa pubblica annuale al tasso di inflazione dell'anno immediatamente precedente. Pertanto, sebbene si possa modificare la destinazione delle risorse fornite nei bilanci, il Governo non potrà aumentare le spese, a meno che non richieda al Parlamento una sospensione della legge del 2017, che dovrebbe essere discussa da entrambe le Camere. In questo modo l'organo legislativo mantiene il controllo sull'esecutivo⁷⁶.

2234

In Cile, la crisi provocata dal Covid-19 ha colpito un paese già provato dalle proteste di massa dello scorso anno, che non solo hanno demolito la legittimità presidenziale, ma hanno ottenuto anche il grande risultato di dare il via a un processo costituente, che prevedeva lo svolgimento di un referendum⁷⁷ (inizialmente previsto per il 26 aprile, poi riprogrammato per il 25 ottobre a causa della pandemia)⁷⁸. Come visto, il Cile ha decretato lo stato di eccezione per catastrofe secondo quanto previsto dall'art. 41 della Costituzione del 1980. Secondo la Costituzione cilena, il Presidente della Repubblica, dopo aver dichiarato lo stato di eccezione per catastrofe provocato da una calamità pubblica, ha l'obbligo di informare il Congresso nazionale delle misure corrispondenti adottate. A sua volta, il Congresso nazionale può lasciare senza effetto la dichiarazione trascorsi 180 giorni se le ragioni che l'hanno motivata sono cessate completamente. Tuttavia, il Presidente della Repubblica può dichiarare lo stato di catastrofe per un periodo superiore a un anno con il consenso del Congresso⁷⁹. A seguito della

⁷⁶ Sulla gestione della crisi in Brasile si vedano: C. Paixão, J. Zaiden Benvindo, "Constitutional Dismemberment" and Strategic Deconstitutionalization in Times of Crisis: Beyond Emergency Powers, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 24 aprile 2020, disponibile all'indirizzo <http://www.iconnectblog.com/2020/04/constitutional-dismemberment-and-strategicdeconstitutionalization-in-times-of-crisis-beyond-emergency-powers/>. La reazione del Presidente Bolsonaro tanto nei confronti del Congresso quanto del potere giudiziario (sulla decisione del Tribunale supremo federale che conferma la costituzionalità delle misure adottate dagli Stati in materia di Covid-19 si veda *infra* par. 4) è stata nel senso di incitare alla protesta, aggravata da una pericolosa "vicinanza" con le forze armate: sul punto si veda J.V. Archegas, L. Kreuz, *The 'Constitutional Military Intervention': Brazil on the Verge of Democratic Breakdown*, in *VerfBlog*, 4 giugno 2020, disponibile all'indirizzo <https://verfassungsblog.de/the-constitutional-military-intervention-brazil-on-the-verge-of-democratic-breakdown/>.

⁷⁷ Sul processo costituente si rinvia a C. Heiss, *¿Por qué necesitamos una nueva Constitución?*, Santiago del Cile, 2020.

⁷⁸ Quello cileno non è stato il solo processo elettorale a essere colpito dal Coronavirus; allo stesso modo sono stati sospesi alcuni processi elettorali in Argentina, Bolivia, Brasile, Colombia, Messico, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana e Uruguay. Sul punto si veda T. Landman, L. Di Gennaro Splendore, *Pandemic democracy: elections and COVID-19*, in *Journal of Risk Research*, 13 maggio 2020, 1-7.

⁷⁹ Il secondo comma dell'art. 40, a cui rinvia l'art. 41 per definire il procedimento relativo alla richiesta di proroga, stabilisce che il Congresso nazionale deve pronunciarsi entro il termine di cinque giorni accettando o respingendo la proposta, senza poter introdurre modifiche. Se il

dichiarazione dello stato di catastrofe, il Capo della Difesa Nazionale (designato dal Presidente della Repubblica) assume la direzione e il controllo delle zone indicate nella stessa dichiarazione con ampi poteri⁸⁰. A differenza di quanto successo in Argentina e Colombia, in Cile il Congresso nazionale si è subito attivato per poter lavorare in sessione virtuale⁸¹.

Un conflitto aperto con il potere giudiziario al margine della costituzionalità è quello che, invece, ha luogo nel Salvador. Nel mese di febbraio del 2020 il Paese ha cominciato a vivere una situazione di profonda crisi istituzionale dovuta a delle tensioni tra Parlamento e Governo (culminata con l'ingresso nell'aula parlamentare del Presidente scortato dall'esercito)⁸². Nel contesto della crisi del Covid-19, il Presidente Nayib Bukele, senza che vi fossero ancora dei casi confermati, ha provveduto in modo immediato a “blindare” il paese, decretare il coprifuoco e imporre di fatto una legge marziale. Numerose le violazioni dei diritti umani, specialmente legate a detenzioni arbitrarie e alle condizioni igieniche e di vita nei cd. “centri di contenimento” o “centri quarantena”, sulle quali si è pronunciata la Sala costituzionale della Corte suprema che, con la sentenza del 26 marzo⁸³, ha ordinato il rilascio di tre persone, accogliendo un ricorso di *habeas corpus*. I ricorrenti erano stati arrestati quattro giorni prima mentre acquistavano cibo e medicine in un mercato di Jiquilisco, nel dipartimento di Usulután. La polizia non ha fornito spiegazioni sugli arresti, ha tenuto i ricorrenti detenuti per i primi tre giorni senza cibo in una stazione di polizia per poi trasferirli in un “centro di contenimento”. La Corte rileva come centinaia di persone si sono ritrovate nella medesima situazione di privazione arbitraria della libertà personale, sottolineando l'illegittimità delle detenzioni per violazione della cd. “quarantena” e condannando in questo modo la politica repressiva promossa dal Presidente Bukele. Nonostante la pronuncia della Corte suprema, il 6 aprile il Presidente ordinava alle forze dell'ordine di inasprire le misure contro le persone che violavano la “quarantena”, provocando così una nuova ondata di arresti⁸⁴.

In una nuova pronuncia dell'8 aprile⁸⁵, la Sala costituzionale della Corte suprema ha reiterato l'illegittimità della misura della detenzione nei “centri di contenimento” per chi avesse violato le misure di distanziamento sociale obbligatorio. Secondo il giudice costituzionale salvadoregno, la polizia poteva “confinare” una persona nei “centri di contenimento” solo dopo aver determinato

Congresso non si pronuncia entro tale termine, la proposta del Presidente si considera approvata.

⁸⁰ Si vedano M. Rubano Lapasta, *Estados de excepción constitucional en Chile*, cit. e L. Ríos Álvarez, *Los estados de excepción constitucional en Chile*, cit.

⁸¹ Si veda I. Ríos, C. Sepúlveda, *Legal Reactions to the Covid19 Pandemic in Chile*, disponibile all'indirizzo <https://www.comparativecovidlaw.it/2020/05/08/legal-reactions-to-the-covid19-pandemic-in-chile/>.

⁸² Tale crisi istituzionale è stata provocata dallo stesso Presidente come forma di pressione ai deputati per ottenere l'approvazione di un prestito di 109 milioni di dollari americani per avviare la III fase del *Plan Control Territorial*, il cui obiettivo era quello modernizzare l'equipaggiamento della polizia civile nazionale e delle forze armate per essere meglio preparati nella lotta contro il crimine organizzato.

⁸³ Si tratta della sentenza *Habeas Corpus* n. 148-2020.

⁸⁴ Sul punto si veda *infra* par. 5

⁸⁵ Si veda la sentenza *Habeas Corpus* n. 148-2020 e 149-2020.

in modo oggettivo che questa risultasse positiva al Covid-19, non essendo sufficiente la semplice violazione delle norme sul distanziamento sociale obbligatorio.

Lo scontro tra Presidente e giudice costituzionale si è svolto su *twitter* dove Bukele ha affermato che qualunque persona che avesse violato la cd. “quarantena” sarebbe stata arrestata e detenuta in uno degli appositi centri in quanto – positiva o negativa al Covid-19 – avrebbe potuto rappresentare un possibile focolaio di infezione. La permanenza nei cd. “centri di contenimento” sarebbe durata per un minimo di trenta giorni o il tempo che le autorità sanitarie avrebbero considerato necessario per escludere la positività al virus. Ciononostante, come ammesso dal proprio Presidente, le persone detenute nei centri di contenimento non avrebbero rappresentato una priorità per la realizzazione delle prove Covid-19 e quindi sarebbero potute rimanere in tali centri “per molto tempo”⁸⁶.

In questo caso, la violazione dello stato di diritto è palese.

4. Covid-19 e federalismo latino-americano

2236

L’esperienza del federalismo in America latina è piuttosto particolare⁸⁷, essendo il risultato di tre fenomeni diversi, ma concorrenti tra di loro: innanzitutto, l’incidenza dell’organizzazione preesistente del sistema coloniale; in secondo luogo, l’influenza culturale dei teorici del federalismo americano⁸⁸; e, infine, le caratteristiche sociali e istituzionali della regione. In effetti, alcuni importanti Stati della zona (e in particolare il Brasile⁸⁹, l’Argentina⁹⁰ e il Messico), formati dopo la crisi della colonizzazione spagnola e portoghese, spinti dalla paura di ripetere il centralismo vissuto durante il periodo coloniale, diedero vita ad alcuni schemi di distribuzione territoriale del potere basati sull’intenzione di prevenire le tendenze centripete⁹¹. Tuttavia, l’organizzazione costituzionale dei sistemi federali latino-americani è fortemente tributaria dell’esperienza coloniale, di cui vi sono ancora alcune tracce, come dimostrato dalla tendenza centralizzante della suddivisione territoriale del potere nell’esperienza messicana e argentina. Tali caratteristiche hanno contribuito a delineare il federalismo latino-americano come

⁸⁶ Sulla situazione nel Salvador si veda S.E. Anaya, *El Salvador. La libertad está sitiada*, cit.

⁸⁷ In America latina possiamo ritrovare sia esperienze federali che unitarie, ma date le peculiarità proprie del federalismo latino-americano, nel presente lavoro ci concentreremo solo sull’analisi dell’entità federate in Messico, Argentina e Brasile.

⁸⁸ Si veda J. Chaires Zaragoza, *El fracaso del federalismo en Latinoamérica. Un estudio comparado con la cultura federal de los Estados Unidos de Norteamérica*, in *Revista VIA IURIS*, n. 23, lugliodicebre 2017, 1-35.

⁸⁹ Sul federalismo brasiliano si vedano F.R. Frota Araújo, *Organización constitucional del Estado federal: aproximaciones al modelo brasileño*, in *Revista Galega de Economía*, vol. 14, n. 1-2, 2005, 1-23 e M. Figueiredo, *Il modello federale brasiliano (storia, disciplina e sistema delle risorse finanziarie)*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5/6, 2010, 517-542.

⁹⁰ Sul federalismo argentino si veda V. Bazán, *El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas*, in *Estudios Constitucionales*, n. 1, 2013, 37-88.

⁹¹ Cfr. F. Fernández Segado, *El federalismo en América Latina*, Messico, 2003, 31 ss.

“centralizzato”⁹² o “debole”. Complice di tale risultato è anche la forma di governo presidenziale prevalente in America latina che ha introdotto una logica centralizzatrice che favorisce la subordinazione degli enti decentrati al potere centrale. Inoltre, anche l’instabilità che caratterizza per alcuni versi il costituzionalismo latino-americano ha spesso accentuato i poteri straordinari della federazione⁹³. La storia latino-americana ci insegna, pertanto, come normalmente l’emergenza conduca alla centralizzazione territoriale del potere e quindi a una violazione dei principi del federalismo e della decentralizzazione⁹⁴. In realtà, l’analisi degli effetti prodotti dall’emergenza Covid-19 sulla forma di stato – e quindi sulle relazioni tra i diversi livelli territoriali del potere in America latina – mostra un aspetto sorprendente della geografia politica di questa crisi: difatti, in molti dei paesi analizzati – e non solo di quelli a struttura federale⁹⁵ – i governi regionali e locali hanno assunto un ruolo decisivo nella difesa della salute dei cittadini e, in alcuni casi, anche contro i governi centrali.

Tale ruolo è stato propiziato molto probabilmente anche dalla tendenza dei governi latino-americani a non collaborare in modo effettivo con i diversi livelli del potere nella “gestione territoriale” dell’emergenza Covid-19⁹⁶. Tale dato è verosimilmente da ricollegarsi, in parte, alle caratteristiche proprie del federalismo latino-americano, ma anche in modo più specifico al fatto che alcuni governi nazionali hanno mostrato omissione (totale o parziale) o inefficienza nell’obbligo internazionalmente sancito di garantire su tutto il territorio nazionale il diritto alla salute pubblica. Davanti a tale inattività si giustifica l’intervento delle autorità decentrate, nell’ambito delle proprie competenze costituzionalmente o legislativamente previste in materia di salute, volto all’adozione di determinate misure, pur sempre nel rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà. L’esperienza messicana a tale proposito è emblematica.

Difatti, mentre il Messico, come abbiamo visto prima, è tra gli Stati dell’America latina con le misure meno severe a livello federale, il principale impatto che l’emergenza del Covid-19 ha rappresentato sulla forma di stato è rappresentato dalla mancanza di un fronte comune. Alcuni Stati e municipi messicani hanno implementato un sistema di limitazione della circolazione (oltre alla cd. “quarantena” alcuni hanno previsto delle misure che sono state segnalate

⁹² *Ivi*, 13 ss. Si vedano anche J. Chaires Zaragoza, *El fracaso del federalismo en Latinoamérica*, cit. e J.A. Pabón Arrieta, *La democracia en América Latina: un modelo en crisis*, Barcellona, 2019, 143 ss.

⁹³ Sul punto si veda H. Gros Espiell, *El constitucionalismo latinoamericano y la codificación en el siglo XIX*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 6, 2002, 143-176.

⁹⁴ Si veda a tale proposito, J. C. Chiaramonte, *Raíces históricas del federalismo latinoamericano*, Buenos Aires, 2016.

⁹⁵ In realtà, un ruolo molto attivo è stato ricoperto dagli enti territoriali anche nei paesi centralizzati: si veda in particolare l’esperienza colombiana dove alcuni governatori e sindaci (come il governatore della Magdalena, Carlos Caicedo, e il sindaco di Bogotá, Claudia López) hanno disposto in modo autonomo e anticipato le misure poi imposte a livello centrale. Sul “centralismo” colombiano si veda D. Soto, *La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía*, in *Revista Opera*, vol. 3, n. 3, 2003, 133-152.

⁹⁶ Sul punto si veda F. Tortolero Cervantes, *La pandemia como oportunidad para relanzar el rol de las entidades subnacionales latinoamericanas*, in N. González Martín (a cura di), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Federalismo*, cit., 63-69.

come “*toque de queda*” o “coprifuoco”)⁹⁷. Molte di queste misure sono state accusate di incostituzionalità sia dal Governo federale che da organi locali. Un esempio è offerto dal decreto n. 3/2020 adottato dal Governatore dello Stato di Coahuila⁹⁸, la cui incostituzionalità è stata esclusa dal *Tribunal Superior de Justicia del Estado* locale⁹⁹. Il decreto era stato impugnato dalla Commissione Statale dei Diritti Umani¹⁰⁰. Nel ricorso si lamentava, in particolare, l’incostituzionalità dell’art. 3 del decreto che prevedeva, tra le misure predisposte per gestire l’emergenza sanitaria, la riduzione della mobilità in tutti i comuni dello Stato. Tale misura sarebbe stata implementata mediante filtri di controllo sanitario e sanzioni di carattere amministrativo. La ricorrente lamentava, innanzitutto, la violazione del criterio di riparto delle competenze tra federazione e Stati e, in secondo luogo, la violazione del principio di proporzionalità.

Dall’argomentazione sviluppata dal giudice costituzionale locale si evince come i governi statali, nell’adottare tali misure “repressive” in ottemperanza al proprio dovere di fedeltà federale, si limitano a rispettare e a far rispettare le misure obbligatorie adottate dal *Consejo de Salubridad General* che ha imposto su tutto il territorio nazionale la sospensione di attività non essenziali, tra le quali spicca il dovere di “stabilire ed eseguire meccanismi per ridurre la mobilità”. Di conseguenza, l’esercizio del potere statale mediante l’adozione del decreto impugnato non avrebbe generato invasione alcuna delle competenze della federazione, quanto piuttosto rappresentava un modo per rispettare le misure obbligatorie da quella predisposte.

In secondo luogo, l’omissione del Governo messicano circa l’adozione di indicazioni con riferimento alla riduzione della mobilità durante l’emergenza sanitaria avrebbe violato la sua obbligazione di proteggere i diritti alla salute, alla vita e alla sicurezza delle persone. Di conseguenza, di fronte a tale omissione, i governi statali hanno il dovere di proteggere e garantire tali diritti sul proprio territorio. Non vi sarebbe pertanto nessuna invasione della competenza federale,

⁹⁷ Secondo quanto riportato dallo stesso Governo messicano (si veda a tale proposito il documento della Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, *Observaciones sobre violaciones a derechos humanos durante la contingencia sanitaria por covid-19*, aprile 2020, disponibile all’indirizzo.

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/548913/OBSERVACIONES SOBRE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS DURANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA POR COVID-19.pdf>), tali misure sono state adottate negli Stati di Guerrero, Michoacan, Quintana Roo, Yucatan, Jalisco, Baja California, Sonora, Chihuahua, Morelos, Coahuila e Nuevo Leon. Sulla competenza degli Stati federati messicani ad adottare misure in materia di emergenza sanitaria si veda J.M. Serna de la Garza, *Facultades de las entidades federativas para dictar medidas de seguridad sanitaria ante epidemias como el COVID-19*, in N. González Martín (a cura di), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Federalismo*, cit., 15-19.

⁹⁸ “*Decreto del Poder Ejecutivo por el que se emiten las disposiciones relativas a la movilidad de las personas en el Estado de Coahuila de Zaragoza durante la contingencia COVID-19*”, pubblicato nel *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* il 22 aprile 2020.

⁹⁹ Si tratta della sentenza del Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Comisión Estatal de Derechos Humanos v. Poder Ejecutivo del Estado* [AIL-3/2020], 11 maggio 2020.

¹⁰⁰ Si veda la *Acción de Inconstitucionalidad* n. 3/2020.

quanto piuttosto il rispetto del dovere costituzionalmente previsto di proteggere il diritto alla salute della popolazione residente nel territorio statale¹⁰¹.

Il terzo e ultimo argomento usato dal giudice costituzionale locale si basa sul principio della riserva dei poteri nel patto federale, secondo il quale gli Stati cedono alla federazione parte dei loro poteri per costituire l'ordine federale. Di conseguenza, gli Stati federati sono titolari del potere originale che hanno depositato nella federazione che deve provvedere, insieme a tutti i poteri locali, alla salute pubblica in caso di gravi epidemie. Di conseguenza, se la federazione non si avvale di tale potere nazionale e in un ente federato esiste un grave rischio per la salute, il governo statale ha il dovere di adottare le misure necessarie per proteggere la propria popolazione in conformità con quanto previsto e raccomandato dalle organizzazioni internazionali competenti, come nel caso di specie l'OMS.

Piuttosto interessante su questo punto è anche il caso argentino dove vari municipi hanno adottato misure più restrittive rispetto a quelle imposte dal Governo federale in apparente violazione con il combinato disposto degli artt. 14 (che disciplina il diritto alla libera circolazione)¹⁰² e 123 (in materia di organizzazione normativa dei municipi) della Costituzione, dal quale si può evincere che ogni comune ha il potere di adottare tutte le misure necessarie per adempiere ai propri obiettivi, e quindi potrà emanare ordinanze, decreti e risoluzioni pur sempre nel rispetto dei livelli gerarchici superiori. A tale proposito si segnalano il decreto n. 29/2020 del 19 marzo adottato dal titolare del potere esecutivo della città di La Cumbre (provincia di Córdoba), che all'art. 11 limita l'accesso alla città consentendolo solo alle persone residenti (con l'eccezione delle persone che realizzano trasporto merci e carburante, polizia, vigili del fuoco, etc.). Tale disposizione è stata poi implementata con la predisposizione di *check-point* nei punti di accesso alla città per verificare l'effettiva residenza nella stessa. Sulla medesima linea è anche il decreto n. 17/2020 del 22 marzo adottato dal comune della città di Eldorado (provincia di Misiones), che all'art. 3 stabilisce l'accesso alla città solo per le persone residenti, circostanza da accreditare attraverso la presentazione del documento di identità nazionale o altro documento simile. Tali provvedimenti sono stati considerati come illegittimi dal potere giudiziario che ha sottolineato come i municipi e i comuni non hanno la competenza per poter impedire l'entrata e l'uscita delle persone dai propri territori¹⁰³.

¹⁰¹ Su questo punto si veda anche M.P. Hernández Martínez, *Emergencia sanitaria y restricción al ejercicio de los derechos humanos: facultad concurrente de las entidades federativas*, in N. González Martín (a cura di), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Federalismo*, cit., 20-25.

¹⁰² Nello stesso senso sono anche le costituzioni locali: ad esempio, la Costituzione della Provincia de Córdoba, riconosce il diritto di tutte le persone della provincia a entrare, rimanere, transitare e lasciare il territorio (articolo 19, punto 11). Schemi simili sono presenti anche nel resto delle costituzioni provinciali e nella Città Autonoma di Buenos Aires.

¹⁰³ Si veda in tal senso la *Resolución* n. 01/20 del 26 marzo della *Fiscalía General* della Provincia di Córdoba, facendo riferimento a quanto affermato dal *Tribunal Superior de Justicia* (e dalla sua Presidente María Marta Cáceres de Bollatí). Su tale tematica si veda G.R. Juan, *Coronavirus y paternalismo (in)justificado*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n. 12 bis, 2020, 42-51.

Infine, in Brasile, il Tribunale supremo federale ha annullato il tentativo del Presidente Bolsonaro di porre fine alle quarantene di governatori e sindaci, come Joao Doria (San Paolo) o Wilson Witzel (Rio de Janeiro)¹⁰⁴. Secondo il giudice supremo, infatti, i governi statali, distrettuali e municipali, nell'esercizio delle loro competenze e nei territori corrispettivi, possono adottare o mantenere misure restrittive durante la pandemia del Covid-19 (tra le quali il distanziamento sociale obbligatorio, la sospensione delle attività educative e di quelle non essenziali e le restrizioni alla circolazione delle persone). La pronuncia decide il ricorso presentato dall'Ordine degli Avvocati brasiliano contro atti omissivi e commissivi del potere esecutivo federale, durante la crisi di salute pubblica derivante dalla pandemia e sottolinea la necessità di rafforzare il principio della leale collaborazione tra i diversi livelli di governo. Più nello specifico, si sottolinea come da un lato, l'art. 23, co. II e IX della Costituzione federale sancisca l'esistenza di competenze amministrative comuni tra i diversi livelli territoriali del potere in relazione alla salute pubblica e, dall'altro lato, l'art. 24, co. XII disciplini la competenza concorrente tra federazione ed enti decentrati in materia di salute. Infine, l'art. 30, co. II consente anche ai comuni la possibilità di integrare la legislazione federale e statale, purché vi sia un interesse in tal senso. Sulla base di tali disposizioni, la federazione non può rimuovere unilateralmente le decisioni dei governi statali, distrettuali e municipali che, nell'esercizio dei loro poteri costituzionali e all'interno dei loro territori, hanno adottato (o adotteranno) misure restrittive per ridurre il numero di contagi, in conformità con le raccomandazioni dell'OMS e con quanto sostenuto da numerosi studi scientifici e tecnici¹⁰⁵.

2240

5. Emergenza costituzionale, emergenza sanitaria e diritti fondamentali.

Alcune riflessioni finali.

La crisi sanitaria provocata dal Coronavirus si è instaurata su una forte crisi dei diritti umani già presente nel continente. Innanzitutto, la militarizzazione della sicurezza pubblica, l'uso dei poteri di emergenza e la predisposizione di misure che prevedono la sospensione e/o limitazione della libertà di circolazione e di movimento, mediante l'imposizione generalizzata della cd. "quarantena obbligatoria", spesso rafforzata dall'applicazione di misure limitative della libertà personale (come sanzioni amministrative o di carattere penale), in molti casi hanno dato luogo a abuso di autorità e a violazioni dei diritti umani¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Si veda la decisione *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF) 672, dell'8 aprile 2020.

¹⁰⁵ Sulla relazione tra Governo centrale e Stati nella gestione dell'emergenza sanitaria in Brasile si veda J.V. Archegas, L. Kreuz, *The 'Constitutional Military Intervention': Brazil on the Verge of Democratic Breakdown*, cit.

¹⁰⁶ La militarizzazione della sicurezza pubblica porta con sé il rischio – piuttosto alto – di abusi e violazioni ai diritti umani: su tale aspetto si vedano H. Frühling, *Violencia y policía en América Latina*, Flaco, Quito, 2009 e E. Neuman, *El abuso de poder en la policía latinoamericana*, Buenos Aires, 1990, 131-147. Si veda, in generale, R. Gargarella, J.E. Roa Roa, *Diálogo democrático y emergencia en América Latina*, in *MPIL Research Paper Series*, n. 21, 2020, 1-30. Cfr. anche E.M. Rodríguez-Pinzón, T. Rodrigues, «Mano dura» y democracia en América Latina: seguridad pública, violencia y estado de derecho, in *América Latina Hoy*, n. 84, 2020, 1-25.

Emblematico in questo senso è il caso del Salvador. Nonostante sia stato uno dei primi Stati ad adottare delle misure di contenimento della diffusione della pandemia, fatto che ha ricevuto anche l'approvazione della comunità internazionale, l'attuazione di tali misure è sfociata ben presto in abusi gravi e in violazioni dei diritti umani commessi dalle forze dell'ordine incaricate di far rispettare le misure disposte dal governo. Sin dall'inizio dell'emergenza, la comunicazione mantenuta dal Presidente Nayib Bukele è stata nel senso della promozione dell'uso (eccessivo) della forza e dell'esecuzione draconiana delle misure disposte dal suo Governo, che ha condotto a centinaia di arresti e a detenzioni nei cd. "centri di quarantena" dalle scarse condizioni igieniche¹⁰⁷.

Dopo che l'Assemblea legislativa ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale con il decreto n. 593, il 22 marzo è stato pubblicato il *decreto ejecutivo* n. 12¹⁰⁸ con il quale si ordinava la "quarantena" domiciliare obbligatoria su tutto il territorio nazionale per il periodo di trenta giorni, stabilendo che solo una persona per nucleo familiare sarebbe potuta uscire di casa per comprare cibo e medicine. Tale misura si applicava con alcune eccezioni nel caso dei funzionari pubblici, medici, giornalisti, distributori alimentari, forze dell'ordine, e altre categorie di lavoratori di attività considerate essenziali. Coloro ai quali non si applicavano le disposizioni contenute nel *decreto ejecutivo* n. 12 potevano circolare senza necessità di mostrare la documentazione che li autorizzava a farlo (tale regola non si applicava a coloro che lavoravano in aziende private o che si prendevano cura di bambini o di persone malate, con disabilità o della terza età, che dovevano mostrare la loro identificazione personale e una lettera del datore di lavoro). Il *decreto ejecutivo* n. 12 stabiliva inoltre che i trasgressori a tali disposizioni sarebbero stati detenuti in appositi "centri di contenimento" o "centri di quarantena" o in altre strutture a tal fine predisposte dal Governo. Allo stesso modo, rientrava tra le competenze del Ministero della Salute determinare se una persona dovesse essere trattenuta in un "centro di quarantena" o poteva compiere tale misura nel proprio domicilio.

Ancora prima che il decreto fosse pubblicato nel *Diario Oficial*, settanta persone furono arrestate per non indossare la mascherina (nonostante il decreto non prevedesse un obbligo in tal senso e le mascherine non erano più disponibili nel mercato), per essere uscite a comprare cibo o medicine o per aver violato la cd. "quarantena", seppur rientrando tra le categorie alle quali non si applicava il *decreto ejecutivo* n. 12. Gli arresti sono stati compiuti in modo arbitrario e le persone detenute sono state "ammassate" nei commissariati e nelle stazioni di polizia senza ricevere cibo o acqua e in condizioni insalubri. Secondo i dati ufficiali, al 13 aprile, vi erano 4.236 persone detenute in 87 "centri di contenimento".

I "centri di contenimento", inizialmente creati per isolare per trenta giorni le persone potenzialmente infette che tornavano dall'estero, si sono ben presto riempiti, fino ad arrivare alla condizione di sovraffollamento. Inoltre, nei locali adibiti a tale scopo non è stato garantito un accesso adeguato all'acqua, al cibo e alle cure mediche. Alcuni degli "ospiti" di tali strutture sono stati costretti a dormire sul pavimento e le persone anziane e quelle con problemi di salute

¹⁰⁷ Si veda *supra* par. 3.

¹⁰⁸ "Decreto n. 12.- *Medidas Extraordinarias de Prevención y Contención para Declarar el Territorio Nacional como Zona Sujeta a Control Sanitario, a fin de Contener la Pandemia COVID-19*".

preesistenti, che hanno un rischio maggiore di ammalarsi gravemente per il virus, non sono state isolate. Molti di loro hanno affermato di non essere mai stati sottoposti ai test diagnostici corrispondenti e alcuni di quelli che lo hanno fatto non hanno ricevuto i risultati. Inoltre, alcuni “detenuti” sono stati trasferiti da una struttura all’altra senza che fossero rispettati i protocolli sanitari. Risulta quindi evidente che tali misure, oltre ad essere una violazione grave e sproporzionata del diritto alla libertà personale, aumentano in modo esponenziale la possibilità di contagio¹⁰⁹.

Anche in Perù vi è una situazione abbastanza preoccupante dovuta al fatto che il paese è stato militarizzato per controllare il rispetto della “quarantena generale” con conseguente sospensione dei diritti a causa dello stato di emergenza¹¹⁰. Inoltre, durante la pandemia è stata approvata la legge n. 31.012, meglio nota come la “legga del grilletto facile”. Si tratta di una norma che, in realtà, non è stata approvata per far fronte all’emergenza e che, piuttosto, ha un carattere permanente ed esonera da qualunque tipo di responsabilità i membri delle forze di sicurezza che utilizzino le armi contro la popolazione “nell’esercizio delle loro funzioni”¹¹¹.

Si sono registrati alcuni casi di abuso di potere da parte delle forze dell’ordine anche in Messico¹¹² (specialmente a livello statale con riferimento alle misure più restrittive imposte dai governatori e sindaci)¹¹³, dove si registra un aumento della violenza e discriminazione – in particolare contro le donne¹¹⁴ – ma anche contro persone “Covid-19 positive”, medici e stranieri che circolano e risiedono nel paese¹¹⁵. Inoltre, in Messico, come riportato da alcuni quotidiani, i gruppi di narcotrafficienti si sono dedicati a distribuire viveri e beni di prima necessità. In questo modo, l’emergenza del Covid-19 ha finito per rappresentare un’opportunità

¹⁰⁹ Su tale situazione si è pronunciata la Sala costituzionale della Corte suprema con riferimento alla quale si veda *supra* par. 3. Sulla situazione dei diritti umani nel Salvador si veda J. Aguilar, *La seguridad pública y los derechos humanos en El Salvador a dos décadas de Chapultepec*, in *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 30, 2012, 71-83. Sugli effetti della gestione dell’emergenza sui diritti e sulle libertà nel Salvador cfr. S.E. Anaya, *La libertad está sitiada*, cit.

¹¹⁰ Cfr. D. Lovatón, *Quarantine, State of Emergency, State of Enforcement, and the Pandemic in Peru*, cit.

¹¹¹ Per un’analisi dell’emergenza costituzionale ai tempi della pandemia in Perù si veda Ernesto Blume Fortini, *La Constitución peruana frente al Covid-19*, in N. González Martín, D. Valadés (a cura di), *Emergencia sanitaria por Covid-19. Derecho constitucional comparado*, cit., 135 ss.

¹¹² Si veda a tale proposito il documento della Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, *Observaciones sobre violaciones a derechos humanos durante la contingencia sanitaria por Covid-19*, cit. Sulla particolare vulnerabilità di una grossa fetta della popolazione messicana con riferimento all’emergenza generata dal Covid-19 si veda il documento realizzato dalla Universidad Nacional Autónoma de México, *Vulnerabilidad ante Covid-19 en México*, 25 aprile 2020.

¹¹³ In riferimento ad esso si veda *supra*, par. 4.

¹¹⁴ Sul problema della violenza di genere in Messico si veda M. Olivera, *Violencia Femicida: Violence Against Women and Mexico’s Structural Crisis*, in *Latin American Perspectives*, vol. 33, n. 2, 104-114.

¹¹⁵ Sugli effetti prodotti dal Covid-19 sui diritti umani in Messico si veda F.J. Cepeda Rincón, G.F. Lucho González, *La pandemia de Covid-19 y los derechos humanos en México*, in *Revista Derechos Sociales e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, vol. 8, n. 1, 2020, 488-514.

per il crimine organizzato per rafforzare il sostegno sociale e consolidare il suo potere sul territorio¹¹⁶.

Inoltre, l'emergenza provocata dal virus Covid-19 non ha fatto altro che amplificare in modo esponenziale problemi strutturali legati alle profonde disparità economiche e sociali che collocano una grande fetta della popolazione nella condizione di povertà e di povertà estrema¹¹⁷. Secondo gli ultimi dati (aggiornati al 2018), il 30,1% della popolazione dell'America latina vive in condizione di povertà, mentre il 10,7% vive in quella di povertà estrema¹¹⁸. Tali dati assumono un valore particolare se si pensa che in realtà i paesi dell'America latina non possono essere considerati tra i più poveri al mondo, bensì tra quelli più

¹¹⁶ Sin dall'inizio del mese di aprile, membri del *Cartel del Golfo* consegnavano scatole di prodotti alimentari nelle zone popolari delle città di Matamoros e Ciudad Victoria, nello Stato messicano di Tamaulipas. Allo stesso modo, anche il *Cartel de Jalisco Nueva Generación* (CJNG) ha distribuito alimenti in diversi punti dello Stato di San Luis Potosí, Los Zetas a Coatzacoalcos, Veracruz, La Nueva Familia Michoacana, nell'Estado de México e Guerrero (nello Stato di Guerrero, il crimine organizzato si occupa anche di far rispettare la quarantena e il coprifuoco: *Crimen organizado comanda la cuarentena por coronavirus en los estados*, 28 aprile 2020, disponibile all'indirizzo: http://wradio.com.mx/radio/2020/04/28/nacional/1588094431_942427.html).

A Guadalajara, la figlia di Joaquín “El Chapo” Guzmán del *Cartel de Sinaloa* ha consegnato alimenti a persone della terza età in scatole che riportavano l'immagine e il nome di suo padre. Inoltre, anche i gruppi più piccoli si sono attivati in questo senso come ad esempio Los Viagras, nella regione de Tierra Caliente. Non si tratta di una dinamica nuova, dato che l'attività sociale dei gruppi criminali è parte di una grande tradizione e per molti gruppi delinquenziali rientra nel loro *modus operandi* ordinario, specialmente in quelle aree più remote dove lo Stato messicano è praticamente assente. Si veda, ad esempio, l'attività svolta dal *Cartel de Sinaloa*, che ha funzionato come Stato parallelo in alcune delle zone che controlla dove ha investito nella costruzione di scuole, ospedali e case. Questo sistema gli garantisce un controllo relativamente stabile sul territorio (e funziona anche come capitale politico) e anche una certa forma di accettazione sociale. Tali caratteristiche sono tipiche della cd. “*narco-cultura*”. Si vedano a tal proposito le seguenti notizie: *Grupos criminales en México presumen apoyo social durante coronavirus*, 28 aprile 2020, in *InSight Crime*, disponibile all'indirizzo: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/criminales-mexico-viveres-coronavirus/>; *Pandemia de Covid-19 y América Latina, una ventana de oportunidad para el crimen organizado*, 16 maggio 2020, in *El Economista*, disponibile all'indirizzo: <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Pandemia-de-Covid-19-y-América-Latina-una-ventana-de-oportunidad-para-el-crimen-organizado-20200516-0011.html>. Sul concetto di “*narco-cultura*” si veda M. A. Cabañas, *Imagined Narcoscapes: Narcoculture and the Politics of Representation*, in *Latin American Perspectives*, vol. 41, n. 2, 2014, 3-17. Sulle relazioni tra crimine organizzato, militarizzazione e potere politico in Messico cfr. C. Silva Forné, S. Padilla Oñate, *Tortura en la guerra contra el narcotráfico en México, entre la militarización, el control político y el nuevo sistema de justicia penal*, in *Latin American Law Review*, n. 4, 2020, 107-128.

¹¹⁷ Si veda L. Gasparini, G. Cruces, *Poverty and Inequality in Latin America: A Story of two Decades*, in *Journal of International Affairs*, vol. 66, 2013, 51 ss.

¹¹⁸ La condizione di povertà estrema è quella secondo la quale si vive con meno di \$ 1.90 al giorno. Secondo le proiezioni della Commissione Economica per l'America latina e il Caribe (CEPAL) tali dati sarebbero cresciuti nel 2019 rispettivamente al 30,8% e all'11,15% nel 2019. Si veda CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2019*, Cile, 2019, disponibile all'indirizzo: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf. Il documento della CEPAL mette in evidenza come, in America latina, la povertà è maggiore nelle zone rurali e colpisce in misura maggiore le persone indigene o afro-discendenti, segnalando come nel 2018 l'indice di povertà delle persone indigene è stato del 49% e del 18% per quelle che vivono in una condizione di estrema povertà (il doppio rispetto alla popolazione non indigena e non afro discendente). Si veda sul punto M.E. Rausky, M. Chaves, *Living and Working in Poverty in Latin America. Trajectories of Children, Youth, and Adults*, Svizzera, 2019.

diseguali¹¹⁹. Secondo l'*Informe sobre Desarrollo Humano 2019*, elaborato dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (PNUD, dal nome in spagnolo *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*)¹²⁰, in America latina il 10% della popolazione concentra la maggior parte della ricchezza (il 37%), mentre il 40% di quella più povera rimane solo con il 13% delle entrate¹²¹. Si tratta di una diseguaglianza che supera anche quella dell'Africa subsahariana e in parte costituisce la giustificazione delle proteste dello scorso anno che hanno investito vari paesi della regione tra i quali Venezuela, Perù, Puerto Rico, Honduras, Nicaragua, Cile, Bolivia e Colombia¹²². Inoltre, non è una coincidenza che la regione più diseguale al mondo sia anche quella più violenta e insicura (al di fuori delle zone di guerra). Difatti, secondo il rapporto elaborato dal *Consejo Ciudadano para la seguridad pública y la justicia penal A.C.* con riferimento al 2018¹²³, tra le 50 città più pericolose al mondo – per quanto riguarda il numero di omicidi – 42 si trovano in America latina¹²⁴.

Inoltre, la regione latino-americana “vanta” anche un indice molto alto per quanto riguarda la discriminazione e la violenza di genere¹²⁵, che ha registrato un preoccupante aumento durante la pandemia. In questo senso, sono da segnalare, la disposizione del Governo peruviano e di quello panamense – seguiti dai municipi colombiani di Bogotá e Cartagena – di consentire la circolazione di uomini e donne a giorni alterni (tale misura è stata profondamente criticata sia dai gruppi femministi ma anche dai difensori della causa LGBTI+). Inoltre, con riferimento alla violenza domestica, in Messico, nello Stato di Nuevo León, secondo i dati della *Fiscalía Especializada en Femicidios y Delitos contra las Mujeres* si è registrato un aumento di oltre il 30% delle denunce di casi di violenza familiare e un aumento

¹¹⁹ Si veda a tale proposito *The World Bank, Poverty & Equity Data Portal*, 2019, disponibile all'indirizzo <http://povertydata.worldbank.org/Poverty/Home>.

¹²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*, New York, 2019, disponibile all'indirizzo http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf.

¹²¹ Non è questa la sede per indagare sull'origine di tale diseguaglianza strutturale: si rinvia piuttosto a J.G. Williamson, *Latin American Inequality: Colonial Origins, Commodity Booms or a Missed Twentieth-Century Leveling?*, in *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 16, n. 3, 2015, 324-341.

¹²² Sul punto si veda M. Barragán Manjón *et al.*, *América Latina 2019: Vuelta a la inestabilidad*, in *Iberoamericana*, vol. XX, n. 73, 2020, 205-241.

¹²³ Consejo Ciudadano para la seguridad pública y la justicia penal A.C., *Metodología del ranking (2018) de las 50 ciudades más violentas del mundo*, Ciudad de México, 12 marzo 2019, disponibile all'indirizzo: <http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/Metodologia.pdf>.

¹²⁴ 15 delle 50 città oggetto dell'analisi si trovano in Messico (Tijuana, Acapulco, Ciudad Victoria, Ciudad Juárez, Irapuato, Cancun, Culiacan, Uruapan, Ciudad Obregon, Coatzacoalcos, Celeva, Ensenada, Tepic, Reynosa e Chihuahua), 14 in Brasile (Natal, Fortaleza, Belem, Feira de Santana, Maceio, Vitoria da Conquista, Aracaju, Salvador, Macapa, Campos dos Goytacazes, Manaus, Recife, Joao Pessoa, Terisina) e 6 in Venezuela (Caracas, Ciudad Guayana, Ciudad Bolivar, Barquisimeto, Maturin e Valencia). Ci sono due città colombiane nella lista (Palmira and Cali) e due città honduregne (San Pedro Sula e Distrito Central). Salvador, Guatemala e Jamaica hanno una sola città nella lista, che include anche 4 cittadine statunitensi: St. Louis, Baltimore, Detroit e New Orleans. Sul punto si veda S. Rotker, K. Goldman, *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*, New Brunswick, New Jersey e Londra, 2002.

¹²⁵ Su tale punto sia consentito rinviare ai dati contenuti in I. Spigno, *Gender Violence against Low-Income Women in Mexico. Analysis of the Inter-American Doctrine*, in *Rivista di Diritti Comparati*, Special Issue I, 2019, 167 ss.

anche di quelle per stupro (dalle due/tre giornaliere siamo passati alle cinque giornaliere)¹²⁶. In Colombia¹²⁷ e in Brasile¹²⁸ si è registrato un aumento del 50% dei casi di violenza contro le donne e in Argentina la media delle chiamate al numero 144 per violenza di genere è aumentato del 39% durante la “quarantena”¹²⁹.

Ciononostante, molti governi hanno adottato diverse politiche pubbliche per rafforzare la protezione delle donne contro la violenza¹³⁰, ma anche per garantire una più ampia protezione a altri gruppi della popolazione in condizione di estrema vulnerabilità maggiormente colpiti dalle conseguenze prodotte dalla crisi sanitaria, come le persone con disabilità¹³¹ e quelle private della libertà personale, la popolazione migrante e quella indigena¹³².

In questo contesto piuttosto complicato per i diritti umani, l'impatto provocato dalla gestione dell'emergenza sanitaria nei diversi paesi dell'America latina è profondo e il panorama “post Covid-19” sembra poco luminoso¹³³.

¹²⁶ Tali dati sono riportati all'indirizzo <https://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?urlredirect=https://www.elnorte.com/%20crece-violencia-familiar-ante-covid-19/ar1902935?rval=1%20>.

¹²⁷ Secondo la *Consejera* della *Presidencia para la Equidad de la Mujer*, durante i primi giorni della quarantena nazionale si è registrato un aumento del 51% nei casi di violenza.

¹²⁸ Si veda l'informazione riportata giudice della sezione sulla violenza domestica del Tribunale di Giustizia di Rio de Janeiro I disponibile all'indirizzo https://www.clarin.com/internacional/coronavirus-brasil-aumentan-denuncias-violencia-genero-cuarentena-rio-janei-ro_0_sur_LTPKm.html.

¹²⁹ Si vedano i dati riportati nel documento disponibile all'indirizzo https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/COVID19_and_Womens_Human_Rights_ES.pdf.

¹³⁰ In Argentina, ad esempio, con il decreto n. 15/2020 del *Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad* del 4 aprile 2020, il Governo ha decretato un'eccezione alla “quarantena” per donne e persone LGBTI in situazione di violenza e ha lanciato una campagna che consente alle donne vittime di violenza di recarsi o chiamare una farmacia e chiedere una “maschera chirurgica rossa” per cercare assistenza. In Messico i servizi di attenzione alla violenza contro le donne sono servizi essenziali che quindi non possono essere interrotti e in collaborazione con *ONU Mujeres* e l'*Instituto Nacional de las Mujeres* è stata lanciata l'iniziativa *#HeForSheDesdeCasa* con l'obiettivo di promuovere “mascolinità positive” e incentivare spazi collaborativi e di corresponsabilità. Infine, sempre grazie alla collaborazione di *ONU Mujeres* è stato elaborato un documento contenente le linee guida per quanto riguarda l'ambito lavorativo. In Uruguay, la Corte suprema ha convenuto che la Corte specializzata sulla violenza di genere potrebbe estendere le misure precauzionali fino a sessanta giorni. Nella Costa Rica, l'*Instituto Nacional de las Mujeres* ha lanciato un'importante campagna di informazione sui servizi di assistenza e protezione denominata *#NoEstásSola*. In Uruguay, degli elicotteri sorvolano con i numeri di telefono da chiamare per segnalare casi di violenza di genere. Per un approfondimento di tali misure si veda il documento disponibile all'indirizzo https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/COVID19_and_Womens_Human_Rights_ES.pdf.

¹³¹ Sulle varie misure adottate dai diversi Stati per garantire l'accesso all'informazione sanitaria, all'educazione e a condizioni di vita dignitose si vedano le linee guida elaborate dall'Alto Commissario dei Diritti Umani delle Nazioni Unite disponibili all'indirizzo: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/COVID-19_and_The_Rights_of_Persons_with_Disabilities_SP.pdf?fbclid=IwAR2i8xTnTIVjFPHQnehLWBgmPk0kIe_rtbeoVlhi9LLP7wbPvSJd0_BKQBs.

¹³² In Messico, l'Istituto nazionale delle popolazioni indigene (INPI) ha diffuso informazione rilevante sul Covid-19 tradotta nelle diverse lingue indigene parlate nel paese. Questa è una chiamata all'importanza di affrontare la pandemia dal punto di vista del genere, dei diritti umani e dell'intersezionalità.

¹³³ Su questo punto si veda CEPAL, *El desafío social en tiempos del COVID-19*, Cile, 2020.

In America latina, il Coronavirus, oltre alla tragedia umana provocata dall'elevato numero di vittime, ha funzionato come amplificatore di una serie di crisi già esistenti e sulle quali quella sanitaria si è sovrapposta. Dal punto di vista istituzionale, infatti, il quadro che emerge è quello di governi forti – in alcuni casi addirittura autoritari (basti pensare al caso del Salvador)¹³⁴ – che gestiscono un potere che può diventare pericoloso davanti all'assenza e alla deferenza dei parlamenti. Il rischio di un "iperpresidenzialismo" dalle derive autoritarie è più attuale che mai, così come il pericolo di compressione dei principi del federalismo e dell'autonomia locale.

Il virus ha anche amplificato la crisi sociale ed economica mettendo in evidenza l'insufficienza delle misure prese per poter garantire i diritti fondamentali nella regione. Stiamo affrontando una situazione senza precedenti, che ci ha ricordato quanto l'umanità sia fragile e vulnerabile. In poco tempo, il mondo è stato investito da una crisi di salute pubblica che mette seriamente a rischio la vita di tutte le persone, senza distinzioni.

Dovremmo allora ricordarci delle parole dell'Alta Commissaria per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, Michelle Bachelet: "Il virus non discrimina, ma i suoi effetti sì". Le persone più deboli che non hanno un lavoro, che non possono rimanere a casa, che vivono in condizioni di estrema povertà hanno una maggiore vulnerabilità e meno possibilità di affrontare questa sfida.

E allora non dovremmo nemmeno dimenticare quelli che sono i fondamenti dello stato costituzionale: le autorità non solo devono prendere tutte le misure necessarie per contenere i contagi, ma hanno l'obbligo di stabilire politiche che, oltre a garantire il controllo della diffusione del virus e le migliori condizioni sanitarie, siano rispettose dei principi di libertà, uguaglianza e solidarietà sui quali si fonda la tradizione costituzionale occidentale. In questo nuovo contesto di crisi globale, i diritti umani devono essere al centro di ogni decisione. La dignità umana non è derogabile e dobbiamo combattere contro questo nemico invisibile con la visibilità della costituzionalità.

Senza il rispetto di questi valori, le situazioni ingiuste possono essere ulteriormente complicate e la pandemia può produrre ancora più danni contro l'umanità. Se non rispettiamo tali principi, ci dovremmo preoccupare dell'eredità che, una volta passata l'emergenza sanitaria, ci lascerà il Covid-19. Più povertà, più discriminazione, più violenza.

¹³⁴ Cfr. P.H. Lewis, *Authoritarian Regimes in Latin America: Dictators, Despots, and Tyrants*, Oxford, 2005.